

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

Suair da Silva Campos

DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS

Florianópolis – SC

2015

SUAIR DA SILVA CAMPOS

DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal de Santa
Catarina – UFSC como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Luís Carlos Cancellier de Olivo

FLORIANÓPOLIS – SC

2015

CAMPOS, Suair da Silva.

Direito de greve dos servidores públicos estatutários / Suair da Silva Campos. Florianópolis-SC, 2015.

79 f.

Monografia (bacharelado) – Universidade Federal de Santa Catarina, CCJ – Centro de Ciências Jurídicas, 2015.

Orientador: Prof. Luís Carlos Cancellier de Olivo, Centro de Ciências Jurídicas.


1. Direito. 2. Administrativo. 3. Greve no serviço público. Direito de greve dos servidores públicos estatutários.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO


TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Direito de greve no serviço público**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Suair da Silva Campos**, defendido em e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.


Florianópolis, 9 de Julho de 2015



Luis Carlos Cancellier de Olivo
Professor(a) Orientador(a)



Leonardo Bruno Pereira de Moraes
Membro de Banca



Claudio Ladeira de Oliveira
Membro de Banca

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): **Suair da Silva Campos**

RG: **2029927-SSP/DF**

CPF: **594.397.771-68**

Matrícula: **09122044**

Título do TCC: **Direito de greve no serviço público**

Orientador(a): **Luis Carlos Cancellier de Olivo**

Eu, **Suair da Silva Campos**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 9 de Julho de 2015



Suair da Silva Campos

“O fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um
pretexto para defender posições conservadoras.”
(BOBBIO, 2004, p. 10)

Agradeço ao Professor Luís Carlos Cancellier de Olivo pela paciência e compreensão pela mora acadêmica na elaboração deste trabalho de conclusão de curso, o qual dedico a todos os trabalhadores que labutam pela prestação de serviços públicos de qualidade, mesmo em condições desfavoráveis.

RESUMO

O objeto desta monografia é a greve do servidor público, que tem origens no Direito do Trabalho, mas se comunica com o Direito Administrativo e Constitucional. No Brasil a greve surgiu com a Proclamação da República. Inicialmente foi considerada delito. Mais tarde foi considerada liberdade pública. Hoje a greve dos servidores estatutários é ato jurídico coletivo, protegido pela Constituição. No Brasil os sindicatos foram constituídos sob tutela do Estado, mas já gozam de liberdade sindical. O servidor público tem direito de sindicalização. A edição da lei regulamentadora do direito de greve é competência da União. Os entes federados, poderes e repartições deverão regulamentá-la. A lacuna normativa do inciso VII do art. 37 da Constituição foi suplementada pelo STF no MI 712/PA. Os militares são proibidos de realizar greves. Os tribunais competentes para dirimir conflitos coletivos no serviço público foram fixados pelo MI 708/DF. É ilegal o corte do pagamento dos dias relativos ao período de greve. É possível negociação no serviço público. Há, no plano do Direito comparado, sistemas de prevenção ou minimização dos efeitos de conflitos coletivos nos serviços e atividades essenciais. A imprensa deve agir com responsabilidade ética na divulgação dos conflitos coletivos.

Palavras-chave: Greve. Servidor Público.

ABSTRACT

The object of this monograph is the strike of civil servants. Strikes have origins in the Labour Law, but links to Administrative and Constitutional Law. In Brazil the strike came up with the Proclamation of the Republic. Initially it was considered a delict. It was later considered public freedom. Nowadays strikes into public services are considerate a collective and legal act protected by the Constitution. In Brazil the trade unions were established under state supervision, but workers have already gained freedom to unionise and to organize into a trade union. The civil servants have also gotten the right to organize. The Congress has competence to enact the specific law about strikes of civil servants in Brazil. The members of Brazilian federation, federal agencies, authorities and agencies should regulate it into their specificities. The regulatory gap of item VII of art. 37 of the Constitution was dictated by the Supreme Court in MI 712/PA. To militaries strike is forbidden. The competent courts to settle collective disputes in the public service were set in MI 708/DF. It is illegal to cut civil servant's payment of salary during strike period. Negotiation is possible in the public service. There are, in the plan of compared law, systems for preventing or minimizing the effects of collective disputes in essential services and activities. The press must act with ethical responsibility in the propagation of collective conflicts.

Keywords: Strike. Public Service.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I.....	15
1.1. Origem do termo “greve”.....	15
1.2. Conceito de greve.....	15
1.3. As greves antes da Revolução Industrial	17
1.4. A greve no Brasil: antes da Proclamação da República.....	20
1.5. A greve no Brasil: após a Proclamação da República	22
1.6. A origem e natureza jurídica dos sindicatos	26
1.7. Competência para editar a lei de greve do servidor estatutário	29
CAPÍTULO II.....	32
2.1. Direito de sindicalização do servidor público.....	32
2.2. Negociação coletiva no serviço público.....	32
2.3. Direito de greve dos servidores públicos na Constituição de 1988	39
2.4. A greve nos serviços públicos e atividades essenciais.....	42
2.5. Greve dos servidores militares	47
2.6. Greve dos policiais civis	50
2.7. A eficácia da norma do inciso VII do artigo 37 da Constituição	51
CAPÍTULO III.....	55
3.1. Efeitos da decisão proferida em sede de mandado de injunção	55
3.2. Regulamentação injungida nos MI's n. 670/ES, 708/DF e 712/PA.....	59
3.3. Competência para julgar dissídios de greve no serviço público	64
3.4. Pagamento dos dias paralisados	73
3.5. A responsabilidade da mídia na cobertura de conflitos no serviço público.....	84
Considerações finais	86
Referências bibliográficas.....	90

INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso analisa o desenvolvimento do direito de greve dos servidores públicos estatutários, a partir da retrospectiva historiográfica do surgimento do instituto da greve nas relações de trabalho, desde os primeiros movimentos às margens do Rio Sena em Paris, quando esse fenômeno surgiu e, liminarmente, foi tipificado como delito, passando mais tarde a ser considerado uma liberdade pública para, finalmente, ser reconhecido como um direito social nos Estados democráticos.

O trabalho contempla uma análise sistêmica do instrumento de pressão máximo, que embora inserido no bojo do Direito Administrativo, guarda estreitas relações com o Direito do Trabalho, berço histórico do direito de greve, e com o Direito Constitucional.

O direito de suspender os serviços prestados para o tomador público é de alta relevância do ponto de vista do Direito, haja vista que as relações jurídicas entre o servidor público e o Estado não são regidas pelas mesmas normas aplicáveis aos demais trabalhadores da iniciativa privada.

No parlamento congressistas argumentam que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado impede o Estado de transigir com os servidores estatutários, e que os cidadãos não podem sair prejudicados com paralisações nos serviços inadiáveis ou essenciais, como saúde, segurança e previdência social. Também há parlamentares que defendem a Constituição e as convenções internacionais que garantem o direito de greve para os trabalhadores em geral, em especial para os vinculados ao Estado por liame de natureza jurídico-administrativa.

O sincretismo entre o direito de greve no serviço público e os diversos ramos do Direito tem-se revelado um grande entrave que direta ou indiretamente afeta os movimentos paredistas dos servidores estatutários. Embora a greve possa simplificadaamente ser definida como uma suspensão coletiva, temporária e pacífica da prestação do serviço, visando à satisfação de um interesse profissional, a complexidade do tema é tamanha que a Assembleia Constituinte não chegou a um consenso sobre os termos e limites do direito de greve naquele outubro de 1988.

Os atores sociais envolvidos são inúmeros. A greve dos servidores públicos federais em 2012, por exemplo, envolveu diversas categorias e mobilizou centenas de milhares de trabalhadores pelos quatro cantos do país, trazendo à tona a antiga discussão sobre a necessidade de regulamentar os movimentos peditas dessa espécie de trabalhadores. Mas a regulamentação é polêmica: de um lado o governo defende leis antigreve. De outro, sindicalistas almejam o exercício desse direito, sem limites.

O primeiro capítulo do trabalho contextualiza o instituto da greve, reclamada pelos servidores públicos estatutários, e avalia as circunstâncias históricas em que se deu a formação e evolução das organizações sindicais no Brasil.

O objetivo específico da pesquisa, consistente na dúvida sistemática sobre a possibilidade dos servidores públicos estatutários exercer no Brasil o direito de greve previsto no inciso VII do artigo 37 da Constituição, foi resolvido conforme roteiros estabelecidos em projeto de pesquisa, que compreendeu a conceituação dos tipos de greve, a análise do surgimento e a evolução do direito de greve no Brasil, com recorte epistemológico nos movimentos peditas observados desde a Proclamação da República até a consolidação desse fato social no âmbito dos serviços prestados por trabalhadores vinculados ao Estado por liame de natureza jurídico-administrativa.

Verificou-se, ainda nesta parte, a competência para edição da lei regulamentadora do direito de greve no serviço público.

O segundo capítulo analisa o direito de sindicalização do servidor público. Constata-se que a tese de que o Estado está impossibilitado de transigir direitos com os servidores estatutários não se sustenta diante da Constituição Cidadã, que inclusive previne, na parte final do inciso X de seu artigo 37, a ocorrência de conflitos de natureza econômica, muito embora esse dispositivo tenha sido rigorosamente desrespeitado por administradores públicos.

Além da possibilidade de greve dos servidores públicos civis, a pesquisa avalia a greve dos servidores militares e a negociação no serviço público.

Analisou-se o debate doutrinário e jurisprudencial instaurado em torno da eficácia do direito de sindicalização e de greve nos serviços públicos. Constatou-se que a Constituição de 1988 rompeu com o paradigma dos sistemas jurídicos-políticos anteriores, ao positivar nos incisos VI e VII de seu artigo 37,

respectivamente, o direito à sindicalização e de greve do servidor público, embora tenha possibilitado que a lei pudesse restringir a amplitude e extensão desse direito.

Não é por acaso que o Constituinte originário optou por legar ao Constituinte derivado a regulamentação do direito de greve. O tema é árduo, e a conciliação entre direitos aparentemente em colisão requer uma concentração de esforços, inclusive para implementar e dar efetividade a um sistema moderno de prevenção e solução de conflitos entre o Estado e seus colaboradores. Tanto que mais de um quarto de século já se passaram, desde a promulgação da Carta de Outubro de 1988, e ainda não temos nenhuma regulamentação do direito de greve emanada do Congresso Nacional. Aliás, frequentemente surgem projetos que ora autorizam, plena e extensamente, a solução de continuidade no serviço público, a ponto de esgarçar outros direitos constitucionalmente protegidos; ora pretendem estabelecer verdadeiras leis antigreves, com regras que esvaziam o direito de paralisação dos servidores estatutários, incluindo-se, por exemplo, o desconto automático dos dias parados e a obrigatoriedade dos movimentos manterem até 80% dos servidores trabalhando, sob pena de ser a greve declarada ilegal.

No terceiro capítulo veremos os efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos mandados de injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA.

A lacuna normativa foi colmatada pelo STF nos mandados de injunção supracitados. A competência dos tribunais para julgar dissídios de greve no serviço público foi estabelecida no MI 708/DF. A controvérsia em torno da eficácia e aplicabilidade da norma do inciso VII do artigo 37 da Constituição já se encontra superada, não obstante alguns juristas e doutrinadores insistam na ausência de regulação do direito de greve no serviço público.

A colmatagem da lacuna normativa pelo Poder Judiciário não exime o Poder Legislativo de propor melhoramentos da norma injungida. Ademais, até mesmo o Supremo Tribunal Federal, que suplementou, em sede de mandado de injunção, a lacuna legislativa, enfrenta dificuldades para compreender as nuances da greve do servidor estatutário. Tanto é assim que em 2007 aquela Corte injunziu três regras jurídicas: a primeira no MI 670/ES, a segunda no MI 708/DF e a terceira no MI 712/PA.

Em controle difuso de constitucionalidade, o próprio Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a primeira regra.

A segunda regra ainda segue ignorada por juízes e advogados, que insistem em processar e julgar em primeiro grau as ações relativas ao direito de greve do servidor estatutário.

Da terceira regra não tomaram conhecimentos muitos administradores públicos, que efetuam ilegalmente o corte do pagamento relativo aos dias em que servidores optam por exercer regularmente seu legítimo direito de greve. Faremos uma incursão sobre essa ilegalidade e inconstitucionalidade do corte do pagamento relativo aos dias parados, que tem alimentado controvérsias mesmo no meio jurídico. Parte da doutrina e jurisprudência sustenta que o corte do ponto dos grevistas decorre naturalmente da falta ao trabalho. Simplificadamente, o Estado poderia reagir ao movimento paredista como se na greve as partes retrocedessem ao estado de natureza, em que cada lado exerce livremente suas próprias razões. Doutrinadores e juristas mais ligados à irretroatividade dos direitos sociais sustentam ser descabido o corte de ponto, uma vez que à força descomunal do Estado não se pode somar repressões de quaisquer espécies contra os servidores estatutários, sob pena de se privilegiar o mais forte no embate servidor *versus* Estado.

Finalmente analisaremos o papel da mídia na divulgação de greves no serviço público. Greve no serviço público é assunto pautado na agenda dos noticiários, os quais frequentemente atacam esses movimentos, como se a responsabilidade pelos prejuízos deles decorrentes repousasse exclusivamente sobre os servidores públicos.

CAPÍTULO I

1.1. Origem do termo “greve”

Segundo Carvalho (2005, p. 27), o termo *grève* significava, originalmente, cascalho em francês. Antes da canalização, o rio Sena depositava pequenas pedras e gravetos num local em Paris, denominado “*Place de Grève*”, onde os trabalhadores se reuniam em busca de emprego.

Nascimento (2001, p. 889), explica que a *Place de Grève* “Servia de palco para contratação de mão-de-obra pelos empregadores e de ponto de encontro dos trabalhadores descontentes com as condições da prestação de serviços”.

Com o advento das paralisações dos trabalhadores, que passaram a fazer manifestações nesse mesmo local, operou-se adequação semântica no termo francês “*grève*”, que passou a significar paralisação de trabalhadores.

1.2. Conceito de greve

Segundo Moraes M. (2012, p. 98), greve é, de forma rudimentar, o direito de não trabalhar, cuja consequência imediata é cessação da prestação de serviços pelos trabalhadores. Para esse autor, não é possível generalizar a natureza jurídica da greve, pois o seu conceito jurídico depende do ordenamento jurídico vigente. O autor assevera que:

Há traços específicos da greve que se corporificam conforme o tempero, os ingredientes que cada povo ou nação vão lhe acrescentando. É evidente que, com o passar do tempo, estas características específicas de um determinado ordenamento jurídico podem influenciar outro, que adere à experiência alheia por considerá-la justa e vantajosa. (MORAES M., 2012, pp. 95; 109)

Carvalho (2005, p. 27) sustenta que do ponto de vista sociológico a greve é um fato social não sujeito à regulamentação jurídica. No entanto, os efeitos que se irradiam de um movimento paredista repercutem nas relações jurídicas, havendo assim a necessidade de estudo no âmbito do Direito. Para Moraes M. (2012, p. 129), “[...] enquanto realidade sociológica, não se pode alegar seja tão recente a relação conflitiva entre os servidores públicos e o Estado. Normalmente, a discussão gira em torno de questões salariais, reivindicação, conquista e manutenção de direitos da categoria”.

Da perspectiva jurídica, o termo “greve” pode significar delito, liberdade ou direito. Segundo Carvalho (2005, p. 27) nas hipóteses em que o sistema jurídico a proíbe, “greve” significa “delito”. Se a legislação a regula e permite, seu significado é “exercício regular de direito”. Conforme Moraes M. (2012, p. 109) a greve pode significar “liberdade” nos ordenamentos jurídicos em que a lei não a regula. A liberdade, na definição de Cretella Júnior (1974 *apud* Moraes M., 2012, p. 110), seria classificada em pública – quando outorgada a todos, sem distinção, e oponível verticalmente ao Estado – ou privada – quando oponível horizontalmente por um particular a outro particular.

Se compreendida como liberdade, a greve é um fato juridicamente relevante, pois gera determinadas consequências jurídicas, não podendo, por exemplo, ser penalmente punida ou ensejar responsabilidade civil. Amauri Mascaro Nascimento (1989 *apud* Moraes M., 2012, p. 110) anota ser utópico imaginar a greve como liberdade, porque em sistemas onde é tida como liberdade – a exemplo dos sistemas anglo-saxônicos – são justamente as leis que regem as garantias dos grevistas e, inclusive, promovem ampla defesa do direito à greve.

A greve-liberdade distingue-se da greve-direito na medida em que na greve-liberdade o empregado ou servidor público fica exposto às consequências jurídicas da inadimplência do contrato de trabalho ou das obrigações estatutárias; na greve-direito, segundo Santoro Passarelli (1981 *apud* Moraes M., 2012, p. 114) “[...] os trabalhadores podem promover a greve, suspendendo, assim, a prestação de serviço prevista contratualmente sem incorrer em inadimplemento”.

Segundo Delgado (2007, p. 1436), a greve “É direito que resulta da liberdade de trabalho, mas também, na mesma medida, da liberdade associativa e sindical e da autonomia dos sindicatos, configurando-se como manifestação relevante da chamada autonomia privada coletiva, própria às democracias”.

Amauri Mascaro Nascimento assevera que do ponto de vista da doutrina a greve se caracteriza pela recusa formal, intencional e coletiva de trabalho. Vejamos:

Não há greve de uma só pessoa. Nem haverá, também, sem o elemento subjetivo, a intenção de se pôr fora do contrato para obter uma vantagem trabalhista.

A greve só se configura se observados os seus aspectos formais, previstos nas legislações. A greve não é um fato, mas um ato jurídico, sujeito à forma prescrita em lei, o que elimina o movimento que os franceses chamam de greve selvagem, que eclode abruptamente, sem qualquer

observância dos requisitos de forma e fora da órbita sindical. A esse movimento não se poderá dar outra qualificação jurídica, ainda que os seus fins sejam justos, a não ser a de ato de indisciplina. (NASCIMENTO, 2001, p. 895)

Segundo Carvalho (2005, pp. 28-35), a paralisação de um único trabalhador não constitui greve, mas sim inexecução de contrato de trabalho, que poderá ensejar dispensa, inclusive por justa causa, motivada pelo abandono de emprego. O autor explica que do ponto de vista do Direito Laboral greve é uma interrupção temporária do trabalho, apoiada por um grupo representativo dos trabalhadores e motivada por reivindicações suscetíveis de beneficiar a todos ou parte dos obreiros.

Moraes M. (2012, pp. 100-221), sustenta que a greve é uma forma de autodefesa, uma manifestação de força por meio da qual trabalhadores reivindicam melhores condições salariais e de trabalho, impondo, coercitivamente, sua vontade frente aos patrões que resistem em atender às reivindicações. Martins (2001, p. 32) critica essa teoria, argumentando que autotutela é forma de resposta a uma agressão; não forma de reivindicação salarial ou de melhores condições de trabalho.

Siqueira Neto (1994, p. 8), Martins (2001, p. 28) e Moraes M. (2012, p. 95), entendem que no Brasil o conceito jurídico de greve está positivado no artigo 2º da Lei 7783/89, que a define como uma “[...] suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

Para Delgado (2007, p. 1407), greve é um instrumento direto de pressão e força, aparentemente contraditório à ideia de pacificação. A contradição é aparente porque, embora seja uma autotutela, é por meio da greve que os trabalhadores conseguem deflagrar o processo de negociação, essencial à construção da paz no meio econômico-profissional.

1.3. As greves antes da Revolução Industrial

Carvalho (2005, p. 1) lembra que historiadores, como Dolléan-Dehove, Martin Saint Léon, Brioschi e Setti, apontam movimentos paredistas na Antiguidade, com destaque para a fuga dos Hebreus para o Egito, expulsos pelo Faraó, por causa das constantes paralisações do trabalho, organizadas em oposição aos maus-tratos sofridos.

Amauri Mascaro Nascimento acrescenta que:

[...] no antigo Egito, no reinado de Ramsés III, no século XII a.C., a história registrou uma greve de ‘pernas cruzadas’ de trabalhadores que se recusaram a trabalhar porque não receberam o que lhes fora prometido. Roma foi agitada por movimentos de reivindicação no Baixo-Império. Espártaco, no ano 74 a.C., dirigiu conflitos. Conta Gutiérrez-Gamero que, de certa feita, ‘os músicos em Roma se ausentaram em massa da cidade porque lhes fora proibida a celebração dos banquetes sagrados no templo de Júpiter’. (NASCIMENTO, 2001, p. 889)

Não é adequado, porém, falar em movimento grevista na Antiguidade, haja vista a predominância do trabalho escravo. Não se pode confundir insurreições de escravos com a greve, porque o trabalhador livre descontente pode desligar-se do tomador de sua força de trabalho, enquanto que o escravo nada podia fazer, sob pena de ser açoitado no tronco, passar fome e outras privações, sem possibilidade de mobilidade social, podendo até ser morto. Nesse aspecto, Carvalho (2005, pp. 1-2) consigna que é impróprio chamar de “greve” os motins ou rebeliões de escravos, porque tais sujeitos eram meros instrumentos de trabalho de seus senhores, sendo que para deliberar uma abstenção coletiva do trabalho é necessário que os trabalhadores sejam homens livres.

Também não é adequado falar em movimento paredista durante o Feudalismo porque nesse período as relações entre o indivíduo e o suserano eram de vassalagem. Segundo Moraes M. (2012, p. 110), nas corporações de ofício o capital e o trabalho estavam concentrados na mesma pessoa. Mas Carvalho (2005, pp. 3-5), lembra precedentes históricos de repressão a movimentos paredistas na Idade Média: em 1371 foram enforcados 32 supostos grevistas na cidade de Colônia, na Alemanha. Na Grã-Bretanha, o trabalhador que se associasse pela terceira vez a outro trabalhador tinha sua orelha cortada.

Mas somente podemos falar em “greve”, na dimensão em que hoje a conhecemos, após a Revolução Burguesa. Nesse sentido, Moraes M. (2012, p. 110) leciona que a partir do advento da Revolução Francesa de 1789 houve um rompimento entre o capital e o trabalho: os burgueses ficaram com o capital e os operários com o trabalho. Essa conjuntura propiciou a instalação de conflitos coletivos do trabalho entre a classe detentora dos meios de produção e a classe portadora da força de trabalho.

A doutrina majoritária leciona que os primeiros movimentos paredistas nos moldes atuais surgiram com a Revolução Industrial, cuja conjuntura

social, política e econômica propiciou a eclosão da Revolução Francesa, berço do fenômeno da greve hodierna. Nesse aspecto, Amauri Mascaro Nascimento leciona:

Com a Revolução Industrial, as greves ganharam intensidade. Em Lyon, em 1831, surgiu a primeira grande greve na França, contra os fabricantes que se recusavam a atribuir ao salário uma força obrigatória jurídica, mas simplesmente moral. Ainda na França apareceram greves de *solidarité* (*Rue Transnonain*), greves de *protestation contre un texte législatif* e greves gerais, muitas de fundo político, insufladas pela difusão das ideias socialistas. (NASCIMENTO, 2001, p. 890)

O crescente aumento de máquinas nos meios de produção acentuou o fosso entre burgueses e operários, irrompido pela Revolução Burguesa. Ante a ausência de leis para proteger o trabalhador, a liberdade de trabalho não passava de um instrumento de opressão. Nesse sentido, Ricardo Motta Vaz de Carvalho sustenta que:

Os trabalhadores que outrora imaginavam poder um dia montar a sua própria oficina verificavam que isso seria impossível diante da força opressora das grandes fábricas. Compreendiam que não lhes restava senão ser operários, por uma vida melhor. Essa luta contra a grande empresa não poderia ser do homem isolado, mas de todo o pessoal da fábrica, ou melhor, do pessoal de todas as fábricas. (CARVALHO, 2005, p. 6)

Nesse cenário o povo começou a realizar muitas greves e atos de violência. A partir daí os trabalhadores vislumbraram a possibilidade de conquistar mais justiça social através das lutas de classe, tomando consciência de que unidos possuem força para exercer a pressão necessária para reivindicar dos governos e patrões melhorias nas condições de trabalho. (MORAES M., 2012, p. 111)

A partir da segunda metade do Século XIX os movimentos paredistas estouraram: entre 1879 e 1899 ocorreram 2.483 greves na Itália. Na Inglaterra, só no ano de 1899, deflagraram-se 1.145 greves. Nos Estados Unidos da América, a greve de 1894 resultou em prejuízo de 80 milhões de dólares. A força desses movimentos moveu alguns estados a adotar posicionamentos radicais, inclusive proibindo o direito à greve. (CARVALHO, 2005, pp. 3-5)

Segundo Carvalho (2005, p. 3), durante a Revolução Francesa eclodiu em Paris uma grande greve de trabalhadores da indústria da construção.

Em 1791 foi aprovada a Lei *Le Chapellier*, que proibia agrupamentos profissionais para a defesa de interesses coletivos, tais como coalizões ou corporações de ofício, e estabelecia penas até para os patrões que admitissem trabalhadores que delas tivessem participado. Martins (2001, p. 24) afirma que a Lei

Le Chapellier foi inspirada nas ideias de Rousseau, que considerava ilícita a existência de corpos intermediários entre o indivíduo e o Estado.

Com o advento do Código Penal Napoleônico, em 1810, a greve passou a ser tipificada como crime, sujeitando os grevistas à pena de prisão e multa. (MARTINS, 2001, p. 24)

Em 1799 foi editado na Inglaterra o *Combination Act*, que considerava crime de conspiração contra a Coroa a pressão de trabalhadores para conseguir aumentos salariais ou melhoria nas condições de trabalho. (MARTINS, 2001, p. 24)

1.4. A greve no Brasil: antes da Proclamação da República

Segundo Bobbio (2004, p. 11), os direitos do homem não podem ser dissociados do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização. No mesmo sentido, Martins (2001, p. 23) ensina que “O Direito tem uma realidade histórico-cultural, não admitindo o estudo de quaisquer de seus ramos sem que se tenha noção de seu desenvolvimento dinâmico no transcurso do tempo”.

Não podemos compreender adequadamente o desenvolvimento do direito de greve no Brasil, se olvidarmos o processo histórico em que se desenvolveram os meios de produção e as relações de trabalho no Direito Brasileiro.

O Brasil foi descoberto numa época em que o sistema produtivo europeu era baseado nas corporações de ofício. E durante todo o período colonial o sistema escravocrata dominou as relações de trabalho e os meios de produção no país. Conforme Orlando Gomes e Elson Gottshalk:

Por mais de três séculos viveu a Nação mergulhada no mais sombrio cativeiro, dominada pelos donatários de capitanias, governadores, potentados, senhores feudais, que para conquistar as imensas terras selvagens das sesmarias preavam o índio ou compravam o braço do negro na longínqua costa d'África. (GOMES E GOTTSCHALK, 2000, p. 533)

O Grito do Ipiranga não se traduziu em mudanças concretas nos meios de produção. Aliás, segundo Gomes e Gottschalk:

Quando a Nação se tomou independente, e, dois anos após, teve a outorga da Constituição Imperial (1824), lia-se no seu texto esta significativa disposição: ‘ficam abolidas as corporações de ofícios, seus juízes e mestres’. Mais tarde a investigação histórica revelou, porém, que num regime de trabalho escravagista não teria sido possível vicejar o sistema corporativo de produção e trabalho, que pressupõe o trabalho

livre, embora submetido a estritas regras regulamentares. (GOMES E GOTTSCHALK, 2000, p. 533)

As condições necessárias para o estabelecimento do trabalho livre somente se deram a partir de 1871, com a edição da Lei do Ventre Livre. No entanto, a estratificação da sociedade à época inviabilizava as associações entre trabalhadores, os quais não se reuniam em aglomerados urbanos. Segundo Bomeny (2003, p. 13), o censo demográfico realizado em 1872 – ano seguinte ao advento da Lei do Ventre Livre –, apontou que cerca de 88,9% dos brasileiros residia no campo, sendo que em 1890 o total de residentes na zona rural ainda representava 87,6% da população brasileira.

Durante o regime monárquico, essencialmente agrícola e escravocrata, eventuais movimentos paredistas organizados por trabalhadores escravizados certamente seriam enquadrado como insurreição, nos termos do artigo 113 do Código Criminal do Império, sujeitando as lideranças à pena de morte no grau máximo, ou, no mínimo, a 15 anos de prisão, com trabalhos forçados e grilhões. Porquanto não faz muito sentido falar em greve no sistema socioeconômico do Brasil Império. E mesmo após o debacle do Regime Imperial a concentração dos meios de produção não se alterou. Nesse sentido, Gilberto Freyre esclarece:

[...] a monocultura latifundiária, mesmo depois de abolida a escravidão, achou jeito de subsistir em alguns pontos do país, ainda mais absorvente e esterilizante do que no antigo regime; e ainda mais feudal nos abusos. Criando um proletariado de condições menos favoráveis de vida do que a massa escrava. Roy Nash ficou surpreendido com o fato de haver terras no Brasil, nas mãos de um só homem, maiores que Portugal inteiro: Informaram-lhe que no Amazonas os Costa Ferreira eram donos de uma propriedade de área mais extensa que a Inglaterra, a Escócia e a Irlanda reunidas. (FREYRE, 2003, p. 51)

Nessa conjuntura, compreensível que a Constituição de 1824 e bem assim a de 1890 nada tenham disposto acerca do instituto da greve, conforme bem observa Garcia (2011, p. 1324).

1.5. A greve no Brasil: após a Proclamação da República

Moraes M. (2012, pp. 122-128) leciona que o instituto da greve iniciou-se no Brasil como um fato social, liminarmente considerado delito, depois considerado liberdade dos trabalhadores – durante a República Velha – para mais tarde ser elevada à categoria de direito, inclusive assegurado constitucionalmente.

[...] há pouco mais de um século, abordar o tema greve nos meios jurídicos provocava um mal-estar geral. Não se aceitava a greve como uma categoria jurídica, pois era o mesmo que pregar a força sobre o direito. Esse meio de pressão dos trabalhadores era considerado um abuso, e seu exercício era incompatível com o direito. (MORAES M., 2012, p. 101)

Nesse aspecto, Nascimento (2001, p. 896) traz à memória que a primeira norma jurídica brasileira a mencionar a cessação ou suspensão de trabalho foi o Código Penal de 11/10/1890 (Decreto 847/1890), cujo art. 206, inspirado do Código Penal Italiano de 1889, proibia a cessação de trabalho para impor aos operários e patrões aumento ou diminuição de serviço ou salário, nos seguintes termos:

Art. 206. Causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impor aos operarios ou patrões augmento ou diminuição de serviço ou salario:

Pena – de prisão cellualar por um a três mezes.

§ 1º Si para esse fim se colligarem os interessados:

Pena – aos chefes ou cabeças da colligação, de prisão cellualar por dous a seis mezes.

§ 2º Si usarem de violencia:

Pena – de prisão cellualar por seis mezes a um anno, além das mais em que incorrerem pela violencia.

Dois meses após sua edição, o código criminal foi alterado pelo Decreto nº 1162, de 12/12/1890, passando a atribuir sanções apenas à violência perpetrada no exercício da cessação ou suspensão do trabalho, conforme redação seguinte:

Art. 1º Os arts. 205 e 206 do Codigo Penal e seus paragraphos ficam assim redigidos:

[...]

2º Causar ou provocar cessação ou suspensão de trabalho **por meio de ameaças ou violencias**, para impôr aos operarios ou patrões augmento ou diminuição de serviço ou salario:

Penas – de prisão cellualar por um a tres mezes. [grifo nosso]

Segundo Moraes M. (2012, p. 83), essa alteração foi necessária porque o tratamento repressivo não se coadunava com a coerência política estabelecida na Proclamação da República.

Para Evaristo de Moraes (*apud* Nascimento, 2001, p. 896), a descriminalização operada pelo Decreto 1162/1890 foi uma evolução legislativa muito importante para os trabalhadores brasileiros, tendo significado o primeiro reconhecimento do direito de greve na história de nosso país.

Essa distensão propiciou a eclosão de inúmeros movimentos sociais no campo das relações de trabalho. Nesse sentido, o historiador Edgard Corone reporta que:

[...] a República inicia-se com a greve na Estrada de Ferro Central do Brasil; repete-se o fato em 1891 e 1893; em São Paulo, uma em 1890, duas em 1891, quatro em 1893, até 1896 uma em cada ano; em Fortaleza uma em 1891, outra em 1892; a partir de 1900 tomam-se mais frequentes e o Rio de Janeiro é campo de uma batalha de três dias, travada pelos cocheiros de bondes; em 1901, greve dos ferroviários da Sorocabana em São Paulo; em 1902, lockout da Companhia Industrial do Rio de Janeiro e, em 1903, 800 trabalhadores das oficinas do Lloyd Brasileiro paralisam as atividades por 8 dias; há repressões violentas em 1904; em maio de 1906, 3.000 ferroviários da Companhia Paulista entram em greve em Jundiaí, Campinas e Rio Claro; seguem-se diversas manifestações iguais; inclusive a greve de 10.000 operários, em maio de 1907, em São Paulo. (CORONE *apud* NASCIMENTO, 2001, p. 896)

A Constituição de 1934 nada dispôs sobre a greve.

No Brasil, a greve foi tratada em nível constitucional, pela primeira vez, em 1937, quando a 2ª parte do artigo 139 da Constituição a proibiu, nos seguintes termos:

Art. 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional. [grifo nosso]

Com a redemocratização brasileira, após a Segunda Guerra Mundial, a greve passou a ser reconhecida como direito. O artigo 158 da Constituição de 1946 a reconheceu como direito a ser exercido nos termos da lei regulamentadora.

Nascimento (2001, p. 898) lembra que antes mesmo de promulgada a Constituição de 18/09/1946, o Decreto-lei 9070, de 15/03/1946, seguindo orientação da Conferência de Chapultepec, realizada no ano anterior no México, expressamente admitiu a greve nas atividades acessórias, como um direito dos trabalhadores, nos seguintes termos:

Art. 9º É facultado às partes que desempenham atividades acessórias, depois de ajuizado o dissídio, a cessação do trabalho ou o fechamento do estabelecimento. Neste caso, sujeitar-se-ão ao julgamento do Tribunal tanto para os efeitos da perda do salário, quanto para o respectivo pagamento durante o fechamento.

Parágrafo único. A cessação ou o fechamento considerar-se-á justificada sempre que o vencido não cumprir imediatamente a decisão.

Fonte: <http://www.planalto.gov.br> [grifo nosso]

Curiosamente, quando o Decreto-lei 9070/46, admitindo o recurso à greve, foi editado, em 15/03/1946, ainda se encontrava em plena vigência a Constituição de 1937, cujo artigo 139 proibia categoricamente a greve. Segundo Moraes M. (2012, p. 85), houve debate doutrinário e jurisprudencial sobre a constitucionalidade desse decreto, haja vista que as normas do direito brasileiro, vigentes à época, não permitiam a repristinação tácita de normas jurídicas e, tampouco, a recepção de textos normativos incompatíveis com o texto constitucional vigente por ocasião de sua edição.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente, decidiu pela compatibilidade das duas normas, ao argumento de que:

[...] A Constituição de 18 de setembro de 1946 reconheceu, e certo, o direito de greve, acrescentando, porém, que o seu exercício seria regulado por lei (art. 158). É claro, assim, que, como decidiu muitas vezes o supremo tribunal, ela não revogou as leis anteriores que reprimem os abusos daquele direito e assim lhe regulam o exercício.

...

[...] Claro que a lei nova, regulando o exercício do direito de greve, deve vir quanto antes, não só para que devidamente se proteja esse direito, mas para que igualmente se resguardecem os interesses da coletividade brasileira, a fim de que não perdure o regime de greves sucessivas de todos tipos, justas e injustas, em que temos vivido.

(RE 48207/SP. Tribunal Pleno. Rel.: Min. Luiz Gallotti. J. 17/06/1963)

Infere-se da ementa desse julgado que o artigo 1º do Decreto-lei 9070/46 estabeleceu obrigatoriedade de conciliação prévia de submissão às decisões normativas da Justiça do Trabalho, de modo que as greves nas atividades

acessórias somente seriam admissíveis depois de esgotados os meios legais para remediar as suas causas.

A proibição foi mantida nas atividades fundamentais, que para os fins do referido decreto-lei eram as atividades profissionais desempenhadas nos serviços de água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga; nos estabelecimentos de venda de utilidade ou gêneros essenciais à vida das populações; nos matadouros; na lavoura e na pecuária; nos colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários; nas indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional; além de outras eventualmente incluídas por portaria do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto-Lei 9070/46, art. 3º).

Em 1953, o artigo 13 da Lei de Segurança Nacional (Lei 1802/53) recrudesceu a pena para a conduta de instigação, preparo, direção ou ajuda à paralisação de serviços públicos ou de abastecimento da cidade. No mesmo tom criminalizante, o artigo 18 assim referiu-se aos funcionários públicos:

Art. 13. Instigar, preparar, dirigir ou ajudar a paralisação de serviços públicos ou de abastecimento da cidade.
Pena: – reclusão de 2 a 5 anos.

...

Art. 18. Cessarem, coletivamente, os funcionários públicos os serviços a seu cargo, por motivos políticos ou sociais.
Pena: – detenção de 6 meses a 2 anos, agravada a pena de um terço, quando se tratar de diretor de repartição ou chefe de serviço.

Em 1964, dois meses após a deposição do Presidente João Goulart, foi aprovada a Lei 4.330/64, que revogou o Decreto-lei 9070/46, manteve a proibição no serviço público e estabeleceu algumas condições para o exercício do direito de greve, dentre as quais destacam-se:

[...] Art 4º A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.

...

Art 6º A Assembléia Geral será convocada pela Diretoria da entidade sindical interessada, com a publicação de editais nos jornais do local da situação da empresa, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias.

[...]

§ 3º A mesa apuradora será presidida por membro do Ministério Público do Trabalho ou por pessoa de notória idoneidade, designada pelo Procurador-Geral do Trabalho ou Procuradores Regionais.

Art 7º Apurada a votação e lavrada a ata, o Presidente da Assembléia providenciará a remessa de cópia autenticada do que foi deliberado pela

maioria ao “Diretor do Departamento Nacional do Trabalho ou Delegado Regional do Trabalho”.

Art 8º É vedada pessoa físicas ou jurídicas, estranhas à entidade sindical, qualquer interferência na Assembléia Geral, salvo os delegados do Ministério do Trabalho e Previdência Social, especialmente designados pelo Ministro ou por quem o represente.

Moraes M. (2012, p. 87) afirma que a Lei 4330/64 foi aprovada para fazer frente ao grande número de greves, inclusive de cunho político, que eclodiram em 1963, paralisando a economia, sem critério razoável.

Amauri Mascaro Nascimento (1989 *apud* Moraes M., 2012, p. 87) sustenta que essa lei, na realidade, “[...] acentuou a diferença entre a norma e a praxis, uma vez que a norma era restritiva do direito de greve, e a práxis fazia tabula rasa dessas restrições, distanciando-se, assim, os fatos da lei”.

No mesmo sentido, Franco Filho (1992 *apud* Moraes M., 2012, p. 126) assevera que a lei burocratizou as condições para o exercício do direito de greve, tornando quase impossível a sua prática.

Cássio Mesquita Barros Jr. (2003 *apud* Moraes M., 2012, p. 126) afirma que a Lei 4330/64 foi “[...] considerada um lei antigreve, foi denominada por muitos estudiosos de Lei do delito da greve e não Lei do direito de greve, porque era quase impossível aos trabalhadores preencherem todas as exigências por ela impostas”.

Outra crítica, anotada por Moraes M. (2012, p. 88), diz respeito ao fato de que a contribuição sindical, que alimentava o orçamento das entidades sindicais, era controlada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de modo que os dirigentes sindicais temiam que suas verbas pudessem ser retidas pelo órgão estatal, caso deflagrassem movimentos paredistas.

1.6. A origem e natureza jurídica dos sindicatos

Segundo Moraes M. (2012, p. 43), etimologicamente o vocábulo sindicato designa pessoas ligadas a uma corporação, sob tutela de um síndico (*syndic*).

Orlando Gomes (1984 *apud* Moraes M., 2012, p. 45) define sindicato como um agrupamento estável de trabalhadores que dedicam uma parcela de seu trabalho e recursos para a defesa de melhores condições de trabalho para a categoria.

Historicamente, a missão do representante sindical é gerir interesses de um grupo de indivíduos, de uma coletividade ou comunidade.

Segundo Moraes M. (2012, p. 44), desde a crise das corporações medievais os sindicatos vêm atuando como um sistema de contrapesos para aumentar o poder de barganha do operário em face do capitalista, e conscientizar o próprio trabalhador que a união atribui força à categoria, resultando em vantagens que se refletem na vida de cada trabalhador.

Conforme La Cueva (1998 *apud* Moraes M., 2012, p. 44), durante a Revolução Industrial a classe trabalhadora, inclusive mulheres e crianças, trabalhava mais de 14 horas por dia em atividades insalubres, penosas e perigosas, sem nenhum equipamento de proteção. Essas condições cruéis e desumanas levaram as comunidades trabalhadoras a unirem-se em torno de organizações sindicais e lutar por uma justiça social mais ampla, onde o trabalho fosse um valor protegido pelas estruturas políticas e jurídicas.

Segundo Moraes M. (2012, p. 45), a natureza jurídica do sindicato guarda estreita relação com o regime político. Embora no plano internacional o primeiro sindicato tenha surgido em consequência de uma greve, geralmente é a partir de legislações sobre sindicatos que o direito de greve é regulamentado.

Nas democracias os sindicatos constituem-se como pessoa jurídica de direito privado e mantém razoável distância do poder político, embora colaborem com o Estado em alguns temas. (RUSSOMANO, 2000 *apud* MORAES M., 2012, p. 46)

Nascimento (1996 *apud* Moraes M., 2012, p. 47) sustenta que no Brasil há doutrinadores que classificam os sindicatos como pessoa de direito público, de direito semipúblico, e de direito social; mas a doutrina dominante os classifica como pessoas jurídicas de direito privado.

A classificação dos sindicatos em pessoas jurídicas de direito público seria justificada porque os sindicatos exercem duas funções delegadas pelo estado: o poder tributário, materializado na contribuição obrigatória, e o poder regulamentar, das convenções coletivas. Também exercem o poder fiscalizatório, na medida em que são responsáveis pela homologação de termos de rescisão de contrato de trabalho. Destaque-se que o fato de exercer essa função burocrática não tem o condão de transformar o sindicato em mero órgão estatal.

Mozart Victor Russomano (1995 *apud* Moraes M., 2012, p. 48) esclarece que o sindicato pode ser considerado pessoa de direito semipúblico, porque “[...] é pessoa de direito privado que exerce atribuição de interesse público, em maior ou menor amplitude, consoante a estrutura política do país e segundo o papel, mais ou menos saliente, que lhe seja atribuído”.

Para Cesarino Junior (*apud* Moraes M., 2012, p. 49), o sindicato é uma pessoa *sui generis* e não deve ser classificado nem como pessoa de direito público, nem como pessoa de direito privado. Para o autor, seria mais lógico qualificá-lo como pessoa de direito social, haja vista a natureza do Direito do Trabalho e o reconhecimento legislativo da expressão “social”, que não se restringe à pessoa física do empregado, mas remete a um direito cuja amplitude abarca o trabalhador e seus dependentes. Nesse sentido, Canotilho e Vidal Moreira arrematam:

[...] dada a sua natureza de organizações de classe, os sindicatos possuem uma importante dimensão política que se alarga muito para além dos interesses profissionais dos sindicalizados, fazendo com que a liberdade sindical consista também no direito dos sindicatos a exercer determinadas funções políticas”. (CANOTILHO E MOREIRA *apud* MORAES A., 2014, p. 210)

A definição do sindicato como pessoa jurídica de direito social ainda seria justificável porque o impacto de uma greve em serviços públicos, a exemplo do transporte coletivo urbano nas metrópoles, é enorme sobre o cotidiano das pessoas, repercutindo, inclusive, na economia. (MORAES M., 2012, p. 17)

No que tange à eficácia do direito estabelecido no inciso VI do artigo 37 da Constituição, Marinela (2011, p. 691) sustenta que se trata de norma constitucional de eficácia plena. No mesmo sentido, Segundo Carvalho Filho leciona:

[...] o direito de adesão ao seu sindicato deve ser exercido pelo servidor com absoluta liberdade. Aliás, a Constituição prega a liberdade de associação não só no citado art. 37, VI, mas também como postulado fundamental relativo aos empregados, previsto no art. 8º. Não há, portanto, obrigatoriedade na filiação do servidor. (Carvalho Filho, 2011, p. 760)

Nos regimes autocráticos ou corporativistas os sindicatos geralmente são instrumentos do Estado ou do partido dominante. No Brasil, segundo Gomes e Gottschalk (2000, p. 535), a exposição de motivos do projeto que instituiu o estatuto sindical após a Revolução de 1930, mencionava abertamente que o objetivo da normatização era “Incorporar o sindicalismo no Estado e nas leis da República”.

Os artigos 16 a 20 do Decreto nº 19770/1931 refletiu a filosofia do Estado brasileiro, intervencionista a ponto de suprimir toda a autonomia dos sindicatos, inclusive atribuindo ao Ministro do Trabalho poderes para assistir às assembleias gerais das organizações sindicais, examinar a situação financeira, fechar o sindicato até seis meses, destituir a diretoria ou dissolver a instituição. Esse Decreto também instituiu a regra do monossindicalismo no Brasil.

Quanto aos procedimentos formais para criação de sindicato dos servidores públicos, Moraes M. (2012, p. 78) elucida que o sindicato de servidores públicos civis obtém personalidade jurídica com o depósito de seus estatutos no cartório de registro de pessoas jurídicas. Após esse depósito, o Ministério do Trabalho e Emprego deve ser comunicado para tomar ciência e publicar no diário oficial a existência da entidade.

1.7. Competência para editar a lei de greve do servidor estatutário

Antes de discorrer sobre a competência para a produção da lei específica de greve, imprescindível deixar claro que a lei específica mencionada pela Constituição não é uma nova modalidade normativa criada pelo constituinte derivado para coexistir com as leis complementares e ordinárias. Nesse sentido, Marinela (2011, p. 687) elucida que “[...] quando o texto constitucional menciona lei específica, está se referindo a uma lei ordinária que deve cuidar especificamente desse assunto”. Na mesma toada, Grotti (2003, p. 281) sustenta que a partir da EC 19/98 o diploma reclamado é uma lei ordinária, “[...] ressaltando-se, no texto constitucional, que ela terá que ser ‘específica’, vale dizer, em diploma tendo como único objeto de seu cuidado o direito de greve no serviço público”. Nesse diapasão, Manoel Jorge e Silva Neto também verbera:

A inclusão do substantivo ‘específica’ não cria nova modalidade de lei no sistema constitucional. Apenas revela o fato de que a lei deverá tratar do tema referente à greve no serviço público de modo específico, ou seja, não deverá versar sobre tema outro a não ser este, como, aqui e ali, somos forçados a presenciar quando do trato assistemático de diversos assuntos em nível de lei ordinária, compondo-a à revelia da uniformidade temática tão cara e indispensável à sua compreensão e à sua eficácia social mesmo. (SILVA NETO, 2009, p. 475)

Parece bem claro que a Constituição reforçou o disposto no inciso IV do artigo 7º da Lei Complementar nº 85/1998, que regulamenta o processo legislativo e veda a disciplina de um mesmo assunto por mais de uma lei, exceto

quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. Buscou-se evitar que o direito de greve fosse regulamentado em leis esparsas ou, em linguagem política, pode-se dizer que o Poder Constituinte Derivado Reformador evitou o fenômeno do “jabuti na árvore”, ou seja, evitou normatizações em leis cujos temas principais não guardam muita relação com o direito de greve no serviço público.

Superada essa questão, apresentamos duas correntes doutrinárias que se destacam: a primeira sustenta que a competência é privativa da União, enquanto que para a segunda corrente a competência é do ente federado.

A primeira corrente sustenta que o direito de greve no serviço público decorre de uma relação de trabalho entre os servidores e a Administração Pública, atraindo, por ilação, a competência privativa da União para regular esse direito, conforme determina o inciso I do art. 22 da Constituição, que assim dispõe:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

Comungando com esse entendimento, Gasparini (*apud* Moraes, 2012, p. 137) assevera que “salvo a União nenhum dos outros partícipes da Federação tem igual competência”. No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

A despeito do entendimento de alguns estudiosos de que a lei específica deve emanar de cada ente federativo responsável pela regulamentação do dispositivo constitucional, sob o argumento de que a matéria seria de Direito Administrativo, parece-nos, ao contrário, que a lei deve ser federal, aplicável a todas as pessoas políticas. Trata-se de dispositivo situado no capítulo da ‘Administração Pública’, cujas regras formam o estatuto funcional genérico e que, por isso mesmo, têm incidência em todas as esferas federativas. À lei federal caberá enunciar, de modo uniforme, os termos e condições para o exercício do direito de greve, constituindo-se como parâmetro para toda a Administração. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 762)

A segunda corrente entende que a competência legislativa é dos entes federado, em relação a seus servidores, uma vez que a relação jurídica envolvida é de Direito Administrativo.

Segundo Carvalho (2005, p. 92), se o legislador quisesse que a lei fosse única, o termo utilizado na Constituição não seria “lei específica”, mas “lei ordinária”.

Moraes M. (2012, p. 146) sustenta que o direito de greve dos servidores públicos está diretamente afetado pelos princípios do Direito Administrativo. Vejamos:

[...] frente ao sistema federativo brasileiro, cada um dos Entes Federados deverá dispor a sua própria Lei Específica sobre o direito de greve de seus servidores públicos, sempre objetivando conciliar os direitos dos servidores públicos grevistas e os usuários dos respectivos serviços. (MORAES, 2012, p. 146)

Grotti (2003, p. 286) entende que cada esfera de Governo deva disciplinar o direito de greve por lei própria.

Di Pietro (2012, p. 618) leciona que “[...] como a matéria de servidor público não é privativa da União, entende-se que cada esfera de Governo deverá disciplinar o direito de greve por lei própria”.

Nesse mesmo sentido, Martins (2001, pp. 21, 50), argumenta que a lei não é de competência exclusiva da União porque, embora a greve no serviço público evidencie uma das relações entre Direito Administrativo e Direito do Trabalho, a greve no serviço público é matéria de Direito Administrativo, pois depende de lei para seu exercício e não envolve empresas privadas. Daí, segundo o autor, a lei deverá ser específica a cada esfera da Administração Pública direta, sendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar suas próprias leis específicas sobre greve no serviço público. Por esse motivo, não se aplicaria o inciso I do artigo 22 da Constituição, que atribui à União a competência para legislar.

CAPÍTULO II

2.1. Direito de sindicalização do servidor público

Não está expresso na Constituição se o direito de greve referido no inciso VI do artigo 37 da Constituição refere-se ao servidor celetista ou estatutário.

Segundo Carvalho (2005, p. 88), a interpretação sistemática da Constituição evidencia que o servidor público referido no inciso VI do artigo 37 é o servidor público civil estatutário. Ademais, a referida norma está nas disposições gerais do capítulo da Administração Pública. Além disso, somente após a edição da EC 19/1998 a contratação de empregados regidos pela CLT tornou-se juridicamente possível na Administração Pública, de modo que é mais lógico imaginar que a regra originariamente instituída na Constituição de 1988 foi destinada aos funcionários públicos estatutários.

Por óbvio, essa também seria a interpretação mais adequada para a norma do inciso VII do artigo 37 da CRFB/1988.

Com a positivação do direito à liberdade sindical no inciso VI de seu artigo 37, a Constituição estendeu aos servidores estatutários os princípios da Convenção nº 151/1978 da OIT, relativa às relações de trabalho na Administração Pública e ao direito de sindicalização. A parte da Convenção nº 151/1978 que trata dos direitos civis e políticos assim dispõe:

Os empregados públicos, assim como os demais trabalhadores, gozarão dos direitos civis e políticos essenciais para o exercício normal da liberdade sindical, com reserva apenas das obrigações que se derivem de sua condição e da natureza de suas funções.

Moraes (2014, p. 367) sustenta que essa moderna tendência já havia sido sinalizada pela Convenção 87/1948 da OIT, que também consagrou a liberdade sindical e a proteção do direito sindical.

2.2. Negociação coletiva no serviço público

Segundo Rogério Viola Coelho (1994 *apud* Moraes M., 2012, p. 70), embora o Direito Positivo brasileiro tenha adotado solução de primeiro mundo, ao reconhecer ao servidor público o direito à participação na definição de suas condições de trabalho, há jurisprudências e doutrinas que insistem em submeter princípios consagrados na Constituição ao princípio da autoridade, em claro

resquício da concepção monárquica do Estado, em oposição ao Estado democrático de direito. O referido autor arremata:

[...] em face desta concepção monárquica do Estado, dominante na doutrina tradicional e nos Tribunais Superiores, é que o direito à negociação coletiva conquistado pelos servidores públicos brasileiros soa como uma heresia.

Com supedâneo no princípio da reserva legal, parte da doutrina e jurisprudência articulam argumentos contrários à possibilidade de transigência do Estado. Nesse sentido citamos Di Pietro:

[...] os servidores da Administração direta, fundações públicas e autarquias têm seus cargos, empregos e funções criados por lei, que fixa os respectivos vencimentos (art. 61, § 1º, II, a, da Constituição) com todas as limitações já examinadas, referentes ao texto, à paridade, ao reajuste igual para todos, aos limites de despesa com pessoal, à previsão na lei orçamentária.

[...] Quer dizer que o direito de greve, com a possibilidade de participar de negociação coletiva, por meio de sindicato, dificilmente poderá alterar a remuneração ou qualquer direito do servidor público que seja definido em lei. Mesmo que União, Estados e Municípios optem pelo regime da CLT para seus servidores, ele terá que ser adotado com todas as derrogações previstas no artigo 37 e seguintes da Constituição.

(DI PIETRO, 2012, p. 620-621)

Enrijecendo essa corrente, o Supremo Tribunal Federal editou, em 24/09/2003, a Súmula 679 que assim dispõe:

A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.

Analisando a Súmula 679 do STF, Moraes M. (2012, p. 226) conclui tratar-se de decisão que veda apenas a adoção de convenções, acordos coletivos e sentenças normativas relacionadas à remuneração; mas não é óbice para a adoção de instrumentos normativos relativos às condições de trabalho, sem impacto orçamentário.

No mesmo sentido, Silva Neto (2009, p. 477) sustenta que o propósito da negociação coletiva no setor público pode ser a obtenção de melhores condições de trabalho e, portanto:

[...] não se poderá opor ao exercício do direito de greve no serviço público a ideia de que a remuneração dos servidores *stricto sensu* é composta a partir e com fundamento na lei orçamentária e que os movimentos paredistas historicamente se voltam à obtenção de cláusulas econômicas mais benéficas à categoria profissional.

Para Elson Guimarães Gottschalk, o simples reconhecimento constitucional da liberdade sindical aos grupos profissionais juridicamente organizados transfere a esses grupos a competência-poder de legislar sobre matéria específica, inclusive “[...] vale a greve como instrumento eficaz para se chegar à Negociação Coletiva, objetivo perseguido pelo Estado”. O autor leciona, ainda, que:

[...] o Estado de Direito, ao reconhecer a autonomia privada coletiva dos grupos profissionais, objetiva assegurar-lhe o direito à jurisformização de seus próprios interesses, através da negociação coletiva que gera o acordo ou a convenção coletiva entre as partes que estão em conflito. (GOTTSCALK, 1987 *apud* MORAES M., 2012, p. 103)

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha sumulado a matéria, o acadêmico que se propõe a discorrer sobre o tema não pode olvidar a importância da implementação de mecanismos de prevenção de litígios, como a negociação coletiva, para a pacificação de conflitos coletivos no âmbito do serviço público.

Merecem ser apreciados, no original, os argumentos exarados pelo Ministro Marco Aurélio, nos autos da ADIn 492-1/DF, os quais pedimos vênia para apresentar:

Um novo panorama constitucional surgiu com a Carta de 1988, considerada a relação de forças no embate administração pública – servidores, a ponto de viabilizar profícua dialética. Compreendeu-se a valia da atuação coletiva e, assim, foram previstos dois direitos indispensáveis à verificação desta última – o da sindicalização dos servidores e o de greve. A retrógrada visão de que o agrupamento sindical colocava em risco o bem comum visado pelo Estado fez-se substituir pelo reconhecimento de um direito que, desde muito cedo, desde a revolução industrial, mostrou-se salutar, contribuindo sobremaneira para a correção de desigualdades. (ADIn 492-1/DF. Voto Min. Marco Aurélio. Julg.: 12/11/1992)

O direito à associação sindical previsto no inciso VI do artigo 37 da Constituição, só por só, indica que o constituinte originário deferiu o direito de negociação coletiva ao servidor público. Além disso, o artigo 7º da Convenção nº 151 da OIT dispõe que:

[...] devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

Vale destacar que, embora ainda pendente de regulamentação em maio de 2015, a Convenção nº 151 já foi aprovada pelo Congresso Nacional

(Decreto Legislativo nº 206/2010) e promulgada pela Presidente da República (Decreto Presidencial nº 7.944/2013)

Forçoso consignar que nos termos do inciso I do artigo 1º do Decreto Presidencial nº 7.944/2013:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção no 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos.

Registre-se, ainda, que o artigo 8º da Convenção 151 da OIT determina a institucionalização de formas de solução de conflitos coletivos surgidos entre o Poder Público e seus servidores.

Segundo Fraga e Vargas (2010, p. 41), nos termos do Verbete 597 da OIT:

[...] não há falar em impossibilidade de negociação pela vinculação do Administrador ao orçamento aprovado pelo Legislativo, uma vez que, no entender de sua Comissão de Perito sobre Liberdade Sindical, tal fato ‘não tem como consequência impedir a aplicação de um laudo ditado por um tribunal de arbitragem obrigatório’.

A negociação pode afastar conflitos coletivos no serviço público. E não há falar que o artigo 169 da Constituição inviabiliza a negociação, inclusive porque a negociação não se restringe à obtenção de benefícios de ordem financeira. E mesmo que a negociação almeje vantagem financeira, seu objeto pode ser o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, a exemplo do ocorrido por ocasião do envio do projeto de lei que deu origem à Lei 8112/90. Nesse aspecto, o Ministro Marco Aurélio complementa:

O que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça da proibição de dialogar, ainda que objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes dos Estados – os Senadores – e do povo – os Deputados – diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo. (ADIn 492-1/DF. Voto Min. Marco Aurélio. Julg.: 12/11/1992)

O legislador ordinário não está proibido de conceber novos direitos sociais, a exemplo do que fez a Lei 8112/90, que estabeleceu licença para tratamento de saúde e o prêmio por assiduidade ao servidor público. Aliás, a própria Administração tem concebido novos direitos sociais – a exemplo do auxílio-moradia – a algumas categorias de agentes públicos.

Na seara dos direitos sociais, a doutrina ensina que vale a norma mais benéfica à parte mais frágil das relações jurídicas. E na relação com o Estado, não há dúvidas de que os servidores públicos estão em desvantagem. Nesse sentido argumenta o Ministro Marco Aurélio:

O frágil diálogo servidor, individualmente considerado, e a Administração Pública cedeu lugar a outro em que os mais fracos envolvidos na relação jurídica atuam em conjunto e, por isso, passam a dispor de tom de voz mais audível. Por sua vez, o Estado conta hoje com interlocutor autorizado. Ainda como elemento viabilizador de uma maior atenção por parte do Estado, fixou-se, no inciso VII do citado artigo, o direito à greve, ou seja, de coletivamente demonstrar-se insatisfação com as circunstâncias reinantes por meio da paralisação dos serviços. Tal direito giza de forma mais nítida o abandono das ideias pretéritas e é elemento revelador de postura democrática. (ADIn 492-1/DF. Voto Min. Marco Aurélio. Julg.: 12/11/1992)

A Constituição recepcionou os princípios do artigo 8º da Convenção nº 151 da OIT, que dispõe sobre a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o Poder Público e os seus servidores. Nesse aspecto, o Ministro Celso de Mello assim argumentou, por ocasião do julgamento do Mandado de Injunção nº 712/PA:

[...] o legislador constituinte brasileiro, seguindo moderna tendência registrada no plano do direito comparado, buscou positivar mecanismos destinados a solucionar os conflitos coletivos instaurados entre os agentes estatais e a Administração Pública, reconhecendo aos servidores civis além da possibilidade da sindicalização (CF, art. 37, VI) – a titularidade do direito de greve (CF, art. 37, VII).

Segundo Moraes M. (2012, p. 77), o princípio da supremacia do interesse público não pode engessar a revisão das relações de trabalho, sejam privadas ou públicas. Para o referido autor:

O mais importante, sobretudo, é que as pessoas físicas, seres humanos que são, que tocam a máquina pública, tenham dignidade através do trabalho que desempenham, sintam-se felizes e bem participativos na busca de soluções para os problemas que sempre se farão presentes. A imposição do Estado, de forma unilateral, conforme querem os administrativistas, não é e nem pode ser a melhor solução. Se assim fosse, não haveria tanta greve rondando todas as esferas do Governo. Não, a solução partilhada sempre foi, e sempre será, a melhor. (MORAES M., 2012, p. 77)

Nessa linha de raciocínio, Furtado afirma, categoricamente, que:

[...] como qualquer trabalhador, o servidor público deve dispor de instrumentos para a reivindicação dos seus direitos. O exercício do direito de greve – utilizado não apenas para reivindicações salariais, mas também para a defesa de melhorias no serviço público – constitui mecanismo social legítimo para a solução das tensões sociais. (FURTADO, 2007, p. 912)

Segundo Martins (2001, pp. 58-76) é possível resolver controvérsias instauradas entre servidores estatutários e o Estado por meio de mediação ou arbitragem. O autor lembra que nos Estados Unidos da América os estados que proíbem a greve no serviço público adotaram a arbitragem compulsória para solucionar dissídios coletivos envolvendo o Estado e seus servidores.

Acerca do sistema constitucional vigente, Moraes M. (2012, p. 218) sustenta que da leitura sistemática da Constituição “[...] conclui-se que os servidores públicos, mesmo os estatutários, têm a prerrogativa legal de estabelecer negociação coletiva e firmar convenção ou acordo coletivo com o Poder Público”. Para melhor corroborar essa tese apresentamos os incisos VI e VII do art. 37, combinados com o parágrafo 3º do artigo 39 e com o inciso XIII do artigo 7º, todos da Constituição de 1988, cujos textos, sem grifos no original, assim dispõem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

VI - é garantido ao servidor público civil o **direito à livre associação sindical**;

VII - o **direito de greve** será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

...

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal**, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

...

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a

redução da jornada, **mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho**;

Em maio de 2003 a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, por meio da Portaria 1132/2003, publicada na Seção I, pág. 51 do DOU de 22.07.2003, instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente, cujos objetivos foram assim definidos:

Cláusula Terceira. Constituem objetivos e finalidades da MNNP:

- 1) Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente;
- 2) Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente;
- 3) Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao Governo Federal;
- 4) Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa;
- 5) Estabelecer procedimentos e normas que ensejem melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população;
- 6) Discutir temas gerais e de assuntos de interesse da cidadania, relacionados à democratização do Estado, nos termos estabelecidos no “Protocolo para instituição formal da MNNP”.

O sistema de negociação permanente entre os servidores públicos e o Estado foi incluído na agenda política do Governo Federal em julho de 2003; mas é certo que doze anos após sua instituição ainda não há resultados concretos.

Segundo Márcio André Medeiros Moraes, no âmbito do serviço público:

[...] a negociação funcionaria como um compromisso da Administração, sendo que para ter validade seria primeiramente apresentada em forma de projeto de lei ao Legislativo, e só após a promulgação da lei que assimilou o pactuado é que passaria a ter aplicabilidade. (MORAES M., 2012, p. 218)

Os argumentos do autor parecem lógicos. No entanto, para que a negociação seja efetiva, o acordo coletivo deve estabelecer cláusula penal, possibilitando constringir as partes ao cumprimento do pactuado, inclusive no que tange à renúncia de obstrução, direta ou indiretamente, da regular tramitação do projeto de lei apresentado ao Legislativo.

2.3. Direito de greve dos servidores públicos na Constituição de 1988

Segundo Nascimento (2001, p. 900), após a Constituição de 1988, o direito brasileiro passou a caracterizar a greve não como um fato social ou um delito, mas como um ato jurídico coletivo, reconhecido a nível constitucional, observados os requisitos exigidos na lei.

O texto original da Constituição de 1988, no art. 37, VII, assim dispôs:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;

Moraes M. (2012, p. 132) ensina que para os servidores públicos civis o direito de greve é a “[...] concretização histórica do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana encontrado na Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, inciso III”. Esse é o contexto em que o constituinte originário estabeleceu a possibilidade dos servidores públicos civis voltarem-se contra a Administração Pública para reivindicar melhores condições de trabalho.

Segundo Martins (2001, p. 87), o inciso VII do art. 37 da Constituição representa um avanço em relação às normas anteriores, na medida em que agora a greve será permitida, embora ainda possa ser restringida pelos termos e limites definidos na lei.

Na aurora da vigência da Carta de 1988, a doutrina e jurisprudência majoritárias afastaram de plano a autoaplicabilidade do inciso VII do artigo 37 da Constituição, sob a tese de que a eficácia desse direito dependeria de lei integradora, pois seria uma exceção ao princípio da continuidade. Naquele contexto, Antônio Carlos Facioli Chedid (1990 *apud* Moraes M., 2012, p. 128) sustenta que a Constituição de 1988 não alargou substancialmente o direito de greve. O referido autor assevera que ao contrário da Carta Magna de 1967/69 (art. 157, § 7; art. 162 da EC nº 01/1969), que proibia o direito de greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais, na vigente Constituição “[...] a permissão está condicionada à

lei regulamentadora do direito criado que poderá restringir, senão até dificultar, na medida em que se torne, na prática, quase impossível seu exercício, como ocorreu na vigência da Lei 4330/1964”.

José Cretella Júnior (1991 *apud* Martins, 2001, p. 39) lecionava que os termos da futura lei integradora é que fixariam o real conteúdo do dispositivo constitucional, inclusive para dizer quando o direito de greve poderia ser exercido pelo servidor público e quais os serviços poderiam ser paralisados. Porquanto o direito de greve dos servidores públicos não possuiria a mesma amplitude que o direito de greve na iniciativa privada, de modo que os contornos e meios pelos quais a greve seria exercida no âmbito do serviço público não se delineariam na Lei Geral de Greve.

Pinto Júnior (1990 *apud* Moraes M., 2012, p. 54) aponta a seguinte possibilidade para a polêmica sobre a autoexecutoriedade da norma constitucional que deferiu o direito de greve aos servidores estatutários:

[...] a causa desta interpretação pode ser a má colocação do dispositivo, posto que, se necessário reafirmar a extensão do direito ao servidor público, a referência deveria constar de parágrafo do art. 8º, como ocorreu em relação à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores (parágrafo único, do art. 8º da CF).

Corroborando esse entendimento, Pessoa (1995 *apud* Moraes M., 2012, p. 53) sustenta que o direito de greve dos servidores públicos não decorre apenas dos incisos VI e VII do artigo 37 da Constituição. Esse autor assevera que “[...] o direito de sindicalização de todos os trabalhadores, inclusive dos servidores públicos, está assegurado pelo art. 8º da CF e não pelo inciso VI do art. 37, o qual apenas reafirma expressamente a concessão do direito”. No mesmo sentido, Pinto Júnior arremata:

[...] o direito de greve é assegurado ao servidor público, como a todos os trabalhadores, pelo art. 9 da Constituição Federal, o qual tem imediata aplicação por se tratar de direito fundamental, na forma do que estabelece o art. 5, § 1º, da Constituição. (PINTO JÚNIOR, 1991 *apud* MORAES M., 2012, p. 139)

No mesmo sentido, Silva Neto (2009, p. 476) afirma que “[...] o direito de greve – pouco importando a sua localização topográfica na Constituição, esteja onde estiver – deverá ser incluído no rol dos direitos fundamentais dos trabalhadores, quer do setor público ou privado”.

José Afonso da Silva (2001 *apud* Carvalho, 2005, p. 85) critica o legislador constituinte, por ter feito menção à lei regulamentadora. O autor assevera que o constituinte deixou muito a desejar, uma vez que a lei que vier a regular o direito de greve no serviço público poderá ser demasiadamente aberta, ou muito restritiva, a depender da correlação de forças existentes no momento de sua aprovação. Mas o autor conclui que é melhor constar o direito com lacunas do que não constar direito nenhum no texto constitucional.

Silva A. (2008, p. 9), explica que, para superar impasses nas discussões em temas complexos, como, por exemplo, a proteção contra a dispensa arbitrária ou sem justa causa e proteção em face da automação (incisos I e XXVII, do Art. 7º da Constituição) e o direito de greve no serviço público (Art. 37, VII, da Constituição), o constituinte originário adotou a cômoda posição de conceder o direito, mas deixar ao encargo do legislador ordinário regulamentá-lo.

É certo que algum detalhe do texto constitucional precisa ser delegado ao legislador ordinário, até por que é impossível regular a nível constitucional todo o conteúdo de certas matérias. Nesse sentido, Antônio Álvares da Silva leciona:

[...] Assuntos complexos e socialmente relevantes necessitam de leis pormenorizadas, sujeitas a discussões especiais, que envolvem tempo. Também compromissos políticos muitas vezes só se compõem quanto ao princípio do direito consagrado. Mas não na sua regulamentação. (SILVA, A., 2008, p. 17)

O problema é que o legislador ordinário, com receio de dividendos políticos adversos, também não se desincumbe da tarefa de regulamentar a norma, transferindo ao Poder Judiciário o ônus de legislar matérias árdas, polêmicas e impopulares, conforme bem observado pela Ministra Ellen Gracie, por ocasião do julgamento do MI 712/PA.

Nesse contexto, Nelson Nannrich (2003 *apud* Moraes M., 2012, p. 131), sustenta que o desafio de se regular o direito de greve no setor público consiste na “[...] difícil conciliação entre o princípio da continuidade dos serviços públicos e a preservação das liberdades públicas, próprias dos regimes democráticos dos Estados de Direito”.

Na tentativa de facilitar o consenso em torno dessa conciliação, a Reforma Administrativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1988 alterou o

texto do inciso VII do artigo 37, que a partir de então passou a vigorar com a seguinte redação:

[...]

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

Segundo Carvalho (2005, pp. 81-82), a substituição da expressão “lei complementar” pela expressão “lei específica”, em tese facilitaria a regulação do direito de greve no serviço público. No mesmo sentido, Carvalho Filho (2013, p. 762), afirma que “[...] com essa alteração, o diploma disciplinador, que se caracterizará como lei ordinária, será mais facilmente aprovado do que a lei complementar, sabido que para esta a aprovação exige maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa (art. 69, CF)”. Gasparini (2011, p. 251) também ensina que “[...] essa alteração constitucional teve por fim facilitar a aprovação da exigida lei de greve. É um avanço, embora distante de igual direito praticado em outros países”.

Mesmo com quorum facilitado a lei específica de greve do servidor público jamais foi aprovada. O tempo demonstrou que o as dificuldades para regulamentar esse direito não se limitavam ao quorum exigido pelas leis complementares.

2.4. A greve nos serviços públicos e atividades essenciais

A definição de “atividades essenciais” no serviço público é tarefa tão complexa quanto a conciliação do princípio da continuidade com o direito de paralisação dos servidores estatutários durante uma greve.

Essa dificuldade de se definir o caráter essencial dos serviços públicos foi enfrentada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Mandado de Injunção nº 712/PA.

Naquela assentada, o Ministro Cezar Peluso defendeu que não se admite distinção entre serviço essencial e não essencial, porque todo serviço público é essencial. O termo “essencial” inserido após a expressão “serviço público” seria, inclusive, pleonástico. Seguindo essa linha de raciocínio, Ricardo Lewandowski cogitou que “[...] se todos os serviços públicos são essenciais, então, eles não podem ser paralisados”. Exatamente por esse motivo Eros Grau afirmou que de plano o preceito do artigo 10 da Lei Geral de Greve deveria ser afastado da norma

regulamentadora da greve dos servidores estatutários, uma vez que esse dispositivo “[...] supõe a possibilidade de haver algum serviço que não seja essencial”.

O contraponto foi sobreposto pelos Ministros Carlos Ayres Britto e Sepúlveda Pertence. Carlos Britto chamou a atenção da Corte para a necessidade de se fazer a distinção entre essencial e inadiável. De acordo com Britto, o inadiável seria um “plus” em relação ao essencial. Nesse sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence elucidou que os serviços públicos são essenciais, assim compreendidos “[...] nos mesmos termos em que, para o setor privado, é essencial, por exemplo, o serviço hospitalar; mas não todo o serviço hospitalar”.

De acordo com Siqueira Neto:

“O que se deve entender por serviços essenciais, no seu sentido estrito, depende, em grande parte, das circunstâncias articuladas do país de que se trata. Além disso, conforme a situação, um serviço ‘não essencial’ pode converter-se em ‘essencial’, se a greve que o afeta se estende para além de um certo período ou de certo âmbito e põe em risco a vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou parte da população”. (SIQUEIRA NETO, 1994, p. 7)

Há, no plano do Direito comparado, sistemas de prevenção ou minimização dos efeitos de conflitos coletivos nos serviços e atividades essenciais.

Segundo Carvalho (2005, p. 70), em Portugal o nº 4 do art. 8º da Lei de Greve determina que os serviços mínimos sejam regulamentados antecipadamente, por heterocomposição entre os trabalhadores e o empregador, podendo o Ministério do Emprego e da Segurança Social interferir na ausência de acordo, inclusive recorrendo ao instituto da requisição civil, como último recurso.

Moraes M. (2012, pp. 210-211) afirma que esse sistema assegura a continuidade dos serviços considerados vitais para a comunidade e beneficia os grevistas, na medida em que:

[...] no Direito português, fica afastada a obrigação dos trabalhadores grevistas de manterem os serviços mínimos indispensáveis às necessidades vitais da sociedade, toda vez que se caracterizar que esses serviços que continuam sendo prestados pelos não-grevistas são suficientes para atendê-las. (MORAES M., 2012, pp. 210-211)

Em caráter excepcional, a legislação portuguesa permite intervenção estatal para normalizar os serviços sociais inadiáveis. Nos termos do Decreto-Lei nº 637/1974, essa intervenção é feita por meio de requisição civil. Portaria ministerial indicará o objeto, a duração, a autoridade responsável pela execução, a modalidade

de intervenção das Forças Armadas, quando tenha lugar, o regime de prestação de trabalho dos requisitados e o comando militar a que fica afeto o pessoal quando sujeito a foro militar. Todos os indivíduos maiores de 18 anos, mesmo os não abrangidos pelas leis de recrutamento ou isentos do serviço militar, podem ser afetados pela requisição civil. (CARVALHO, 2005, p. 24)

Segundo Moraes M. (2012, p. 18), na França há um sistema de prevenção de conflitos conhecido como alarme social. Quando o sindicato ou a Administração detecta um problema passível de gerar conflito, qualquer das partes pode acionar o alarme social, que consiste na advertência formal da outra parte, por meio do protocolo de um documento, após o que se realiza uma reunião. Se houver acordo as partes assinam um documento similar a um termo de ajuste de conduta. Se não houver acordo, as partes apenas assinam uma ata de reunião onde reduzem a termo as posições divergentes. Esse mecanismo pode ser acionado em qualquer nível organizacional – central, departamental ou operacional –, desde que competente para solucionar o problema.

Na RATP – empresa pública responsável por gerir o sistema de transportes da grande Paris, incluindo ônibus urbanos, o serviço do metrô, a rede ferroviária urbana de veículos leves sobre trilhos – o alarme social tem reduzido significativamente o número de paralisações no serviço de transporte. A descentralização do poder decisório, o *empowerment* e a mudança da cultura do conflito para a cultura da confiança e do respeito mútuo dos parceiros sociais constituem elementos essenciais para o sucesso do sistema de alarme social naquela empresa pública. (MORAES M., 2012, p. 193)

Na Itália foi criada a *Comissão de Garantia*, cuja missão é priorizar o diálogo social e garantir que as partes respeitem os procedimentos de conciliação e a manutenção de um serviço mínimo, sem os quais a greve é considerada ilícita. No entanto, esse limite não pode superar 50% do serviço normal, nem requerer mais de um terço dos empregados envolvidos no conflito. A comissão é composta por nove membros designados pelo presidente da República, dentre peritos em matéria de Direito Constitucional, Direito do Trabalho e especialistas em relações industriais. A *Comissão de Garantia* possui poderes para balancear o direito de greve com os direitos dos usuários dos serviços públicos essenciais, podendo, na ausência de vontade das partes em chegar a um acordo, fixar regulamentação provisória, nos termos do art. 13, letra 'a', da Lei 146/90. A Lei 146/1990 estabelece as regras e

procedimentos a serem respeitados em caso de greve, no intuito de satisfazer os bens jurídicos fundamentais da pessoa, igualmente tutelados pela Constituição. Esses bens constitucionais tutelados são a vida, a saúde, a liberdade, a segurança, o meio-ambiente e o patrimônio histórico-artístico, compreendido o saneamento básico, a higiene pública, a proteção civil, a coleta de lixo, a fiscalização de alimentos perecíveis, o abastecimento de energia e bens de primeira necessidade. (MORAES M., 2012, pp. 18; 184-194)

No Direito brasileiro, a expressão “atividades essenciais” deve ser interpretada de forma restritiva, sob pena de se inviabilizar quaisquer movimentos paretistas de servidores estatutários. O ideal é que as atividades inadiáveis sejam definidas objetivamente em regulamentos internos dos órgãos públicos, de modo que os grevistas e a Administração possam facilmente identificar o pessoal investido nessas funções. Essa regulamentação deve ser, evidentemente, racional. Não podem os ministros e secretários de Estado estabelecerem, por exemplo, que nenhum servidor do órgão ou repartição exerce atividade essencial; ou que todas as funções executadas pelos servidores estatutários são essenciais e inadiáveis.

Moraes M. (2012, p. 24) sustenta que nas metrópoles a vida seria um caos sem a atuação do Estado em alguns serviços públicos, a exemplo da segurança pública, serviços hospitalares e saneamento básico.

Conforme Martins (2001, p. 54), as necessidades inadiáveis da comunidade são as que colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde, ou a segurança da população, como, por exemplo, os serviços de água e esgoto, coleta de lixo, eletricidade, pronto-socorro e atividades médicas. Para o autor, a lei deverá estabelecer que nos serviços essenciais os sindicatos concederão aviso prévio de greve superior ao aviso de greve em outras atividades.

A definição das atividades essenciais não deve se limitar aos parâmetros utilizados pelas legislações anteriores, inclusive porque muito vagas ou demasiadamente subjetivas. Nesse aspecto, Carvalho (2005, p. 68) lembra que o artigo 1º do Decreto-Lei nº 1632/78 definia como essenciais todos os serviços públicos executados direta ou indiretamente pelos entes federados, bem assim os por eles delegados ou concedidos e, até mesmo, as atividades executadas por indústrias definidas por discricionariedade do Presidente da República.

Se na vigência do Decreto-Lei nº 1632/78 todos os serviços públicos eram considerados essenciais, a partir da Lei 7783/89 inverteu-se a lógica: todos os

serviços ou atividades essenciais passaram a ser considerados públicos. (MORAES M., 2012, p. 214)

À luz da Constituição, o simples fato do serviço ser considerado essencial não tem o condão de inviabilizar movimentos paredistas. Nesse sentido Moraes M. argumenta que:

[...] a CF no art. 9º autoriza a greve nos serviços e atividades essenciais, tanto que a Lei 7783/1989, de 1989, disciplina a greve nos serviços e atividades essenciais. Portanto, não há mais sentido discutir se é um movimento de reivindicação lícito a paralisação dos trabalhadores neste campo, uma vez que está previsto legalmente. (MORAES M., 2012, p. 95)

Carvalho (2005, p. 69) afirma que na vigência da Lei 7783/89, os serviços bancários e comunicações, essenciais nos termos do Decreto-Lei nº 1632/78, deixaram de ser considerados essenciais, com exceção da compensação bancária, das telecomunicações e dos serviços públicos que a lei expressamente os defina como essencial.

O artigo 10 da Lei Geral de Greve conferiu melhor redação às definições contidas no Decreto-Lei 1632/78, passando a definir como essenciais as seguintes atividades: tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, assistência médica e hospitalar, distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos, serviços funerários, transporte coletivo, captação e tratamento de esgoto e lixo, telecomunicações, guarda e uso de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares, controle de tráfego aéreo, processamento de dados ligados a serviços essenciais, compensação bancária.

O artigo 11 da Lei 7783/89 distingue “atividades essenciais” de “necessidades inadiáveis da comunidade”. As necessidades inadiáveis compreendem os serviços cuja interrupção possa colocar em iminente perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

A lei específica de greve injungida pelo Supremo Tribunal Federal no MI nº 712/PA não definiu como seria a providência a ser tomada pelo Poder Público para restaurar a imediata prestação dos serviços, em caso de interrupção nas necessidades inadiáveis. Também não estabeleceu mecanismos para compensar a restrição do direito de greve nessas atividades. Nesse aspecto, Fraga e Vargas asseveram que:

[...] a decisão do STF deixa de reconhecer que, do ponto de vista da OIT e dos tratados internacionais, toda restrição ao direito de greve deve ser equilibrada pela adoção concomitante dos chamados ‘mecanismos de compensação’ ou ‘garantias compensatórias’, de forma que ‘sejam compensadas as restrições impostas a sua liberdade de ação durante os conflitos que possam surgir’. (FRAGA e VARGAS, 2010, p. 41)

Sugere-se que essa providência seja tomada por cada órgão, em regulamento específico. A fim de não esvaziar a decisão do Supremo Tribunal Federal, o percentual de servidores arrolados em atividades inadiáveis não deve ser inferior a 30% nem superior a 1/3 do quadro de pessoal, assim fixados de acordo com as funções do órgão ou repartição. Dada a relevância dessas atividades, a Administração deve conceder a esses servidores gratificação pelo exercício de atividades inadiáveis, em percentuais, no mínimo, 40% superior ao padrão estabelecido em seus planos de cargos e salários.

2.5. Greve dos servidores militares

Preliminarmente, esclarecemos que utilizamos a expressão “servidores militares” neste capítulo porque da leitura conjunta do inciso VIII do parágrafo 3º do artigo 142, combinado com o *caput* e o parágrafo 9 do artigo 144; combinado com o parágrafo 4 do artigo 39, e com o inciso X do artigo 37, todos da Constituição, infere-se que os militares também se enquadram no conceito de servidores. Senão vejamos:

Art. 142. [...]

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c";

...

Art. 37. [...]

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por **servidor público** não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

...

Art. 144. [...]

§ 9º A remuneração dos **servidores policiais** integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

...

Art. 39. [...]

§ 4º [...] **obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.**

...

Art. 37. [...]

X - a remuneração dos **servidores públicos** e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p. 286), o direito de greve é vedado aos militares, sem nenhuma exceção, porque o inciso IV do parágrafo 5º do artigo 142 da Carta de 1988 veda expressamente o direito de sindicalização e greve aos militares das Forças Armadas.

Conforme Gasparini (2011, p. 312), essa vedação é evidente porque, nos termos da cabeça do artigo 142 da Constituição, os militares são organizados com base na hierarquia e disciplina (inciso IV do art. 142 da CRFB).

José Cretella Júnior assim justifica a vedação do direito de sindicalização e de greve aos militares:

[...] não teria ‘sentido que o militar, pertencente a uma organização fundada, por excelência, em rígida hierarquia, tivesse o direito de filiar-se a sindicatos que, em nome do filiado, investissem contra entidade que tem por objeto a defesa da ordem pública. Hierarquia militar e sindicato de militares são ideias absolutamente inconciliáveis, porque antitéticas’. (CRETELLA JÚNIOR, 1989 *apud* GASPARINI, 2011, p. 312)

Quanto à possibilidade de greve deflagrada por militares das forças auxiliares – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares –, não há falar em lacuna constitucional deixada pela EC 18/1998, que suprimiu a vedação contida originalmente no § 5º do art. 42 da Constituição. Embora a EC 18/1998 tenha suprimido a vedação contida originalmente no parágrafo 5º do art. 42 da Constituição, da leitura conjunta do parágrafo primeiro do artigo 42 com o inciso IV do parágrafo terceiro, do artigo 142, ambos da Constituição, temos que a vedação ao direito de greve também se aplica a esses agentes públicos. Essa vedação se justifica porque os militares das forças auxiliares também são organizados com base

na hierarquia e disciplina. Ademais, são agentes públicos que exercem uma parcela de soberania do estado, por meio do chamado “poder de coerção”.

José Afonso da Silva leciona que, ao transferir a matéria referente aos militares das Forças Armadas do art. 42 para o parágrafo terceiro do artigo 142 da Constituição e alterar a denominação da seção III do capítulo VII do Título II da Constituição, a Emenda Constitucional nº 18/1998 não operou mera organização topográfica do tema na Constituição:

[...] a intenção confessada foi a de tirar dos militares o conceito de servidores públicos que a Constituição lhes dava, visando com isso fugir ao vínculo aos servidores civis que esta lhes impunha.

[...] ontologicamente, porém, nada mudou porque os militares são, sim, servidores públicos em sentido amplo como eram considerados na regra constitucional reformada. São agentes públicos, como qualquer outro prestador de serviço ao Estado. A diferença é que agora se pode separar as duas categorias, em lugar de servidores civis e servidores militares, embora assim sejam, em agentes públicos administrativos e agentes públicos militares. (SILVA, J., 2008, pp. 701-702)

Moraes M. (2012, pp. 129-134), justifica a vedação do direito de greve aos militares, ao argumento de que eles representam a segurança da Nação brasileira, sendo que qualquer abalo na sua estrutura poderia expor o Brasil a ataques de forças estrangeiras ou terroristas, e mesmo a grupos internos interessados em desestabilizar a ordem interna do País. Nesse sentido, Cretella Júnior (1991 *apud* Moraes M., 2012, p. 130) acrescenta que a permanente prontidão das forças armadas seria indispensável “[...] porque a ordem pública – a defesa do país interna e externamente – é tarefa prioritária e essencial do Estado”.

Antônio Menezes Cordeiro (1994 *apud* Moraes M., 2012, p. 205) sustenta que agentes públicos que portam armas poderiam desequilibrar as negociações, sem que ninguém pudesse fazer-lhes frente em caso de greve abusiva. Esse fato justificaria a proibição do direito de greve aos militares.

Moraes M. (2012, p. 129), entretanto, ressalva que “[...] a realidade brasileira tem demonstrado que não se respeita muito o dispositivo constitucional, e, mesmo sendo vedada, há greve de policiais militares”.

Em que pesem as posições doutrinárias sobre sua legalidade, atualmente o que se constata é que as greves realizadas por militares são fatos sociais consumados, conforme inúmeras matérias publicadas pelos veículos de comunicação de massa.

Também é pertinente consignar que embora o Supremo Tribunal Federal em algumas ocasiões tenha sinalizado que não é legal a greve de categorias como membros de poder (juízes, promotores, parlamentares, ministros de estado, etc), ao elaborar a Lei de Greve para atender ao disposto no inciso VII do art. 37 da CRFB (MI 712/PA), aquela Corte não proibiu expressamente o exercício do direito de greve dos agentes políticos. (MORAES M., 2012, p. 171)

2.6. Greve dos policiais civis

Ao argumento de que as imperiosas balizas jurídico-políticas demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o Supremo Tribunal Federal entendeu, no MI 670/ES, que o direito de greve se estende aos policiais civis.

A lei injungida pelo STF no MI 670/ES autorizou a greve no âmbito das polícias civis. Mas Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que esse entendimento só perdurou até 21/05/2009, data do julgamento da Reclamação nº 6568/SP, na qual “o STF considerou as atividades desenvolvidas pelos mesmos ‘análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve’”.

Naquela assentada o Ministro Gilmar Mendes cogitou em seu voto que um movimento paredista realizado por pessoas armadas, por definição, não é uma greve pacífica, pois sempre há o potencial de conflito, sendo que, em muitos casos, o exercício do Poder especial armado pode impor atemorizações inequívocas. O Ministro Eros Grau, em seu voto, esclareceu que:

[...] Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo – disse-o então e não tenho pejo em ser repetitivo – que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Referia-me especialmente aos desenvolvidos por grupos armados. As atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3, IV). (MI 670/ES)

De modo análogo ao que ocorria antes da Constituição de 1988, quando os servidores públicos estatutários realizavam greves, mesmo proibidas pela Constituição de 1967/69, atualmente também não são raras as notícias sobre greves deflagradas por policiais civis.

2.7. A eficácia da norma do inciso VII do artigo 37 da Constituição

Diante das controvérsias que inevitavelmente batiam à porta dos Tribunais, magistrados e doutrinadores travaram intenso debate sobre a eficácia da norma do inciso VII do artigo 37 da Constituição.

A par dessa problemática, Carvalho (2005, p. 84), leciona que toda norma constitucional tem eficácia e aplicabilidade mediata ou imediata. A norma de aplicabilidade mediata possui caráter programático e eficácia limitada; enquanto que a eficácia das normas de aplicabilidade imediata, segundo a classificação de José Afonso da Silva, pode ser plena (absoluta) ou contida (restringível). As normas constitucionais de eficácia plena possuem aplicabilidade imediata, sem necessidade de regulamentação. As normas de eficácia contida são imediatamente aplicáveis, mas a lei poderá restringir o seu alcance. Alfim, as normas de eficácia limitada somente podem ser aplicadas após sua regulamentação.

Segundo a classificação proposta por José Afonso da Silva, formaram-se três correntes sobre a eficácia do direito de greve do servidor público estatutário.

A primeira corrente defendia que a eficácia do direito de greve do servidor público era limitada, programática, o que inviabilizaria o exercício do direito antes da edição da lei integradora. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di argumenta:

O artigo 37, incisos VI e VII, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical e o direito à greve, que 'será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica'. O primeiro é auto aplicável; o segundo depende de lei. (DI PIETRO, 2012, p. 618)

Essa também era a antiga posição do Supremo Tribunal Federal, conforme se constata nos mandados de injunção n. 20/DF, 438/GO e 485/MT.

Em 19/05/1994, ao julgar o MI 20-4-DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o preceito do inciso VII do artigo 37 da Constituição do Brasil, que deferiu o direito de greve ao servidor público civil, constituía norma de eficácia limitada, ou seja, o direito existia, mas sua plena concreção dependia da edição de ato legislativo. Mello (2014, p. 291) registra que o Supremo Tribunal Federal já atualizou seu entendimento, atribuindo concretude ao direito de greve do servidor público estatutário, desde o julgamento histórico dos Mandados de Injunção n.º 670-9/ES, 708-0/DF e 712-8/PA, relativos, respectivamente, ao direito de greve dos

servidores públicos policiais civis do Estado do Espírito Santo, ao direito de greve dos servidores públicos da área de educação do Município de João Pessoa e ao direito de greve aos servidores públicos do Poder Judiciário do Estado do Pará.

A segunda corrente sustenta que o direito previsto no inciso VII do artigo 37 da Constituição é norma de eficácia contida, mas com incidência imediata, devendo o servidor exercer esse direito enquanto a lei que o regulamenta não for aprovada, observados, por analogia, preceitos da Lei nº 7.783/89, que regulamenta o direito de greve na iniciativa privada. Os doutrinadores filiados a essa corrente, em linhas gerais, argumentam que condicionar o direito de greve à regulamentação do texto constitucional implica a negação de um direito já assegurado pela Constituição de 1988, que expressamente revogou a norma da Constituição de 1967/69, no que tange à proibição do exercício do direito de greve no serviço público.

Sobre a necessidade de lei regulamentadora para viabilizar o exercício do direito de greve do trabalhador vinculado à Administração por liame de natureza jurídico-administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera:

[...] reputávamos errônea esta inteligência por entendermos que tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta da lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela. (MELLO, 2014, p. 291)

Segundo Moraes M. (2012, pp. 136; 224), a Emenda Constitucional nº 19/1988, que alterou o inciso VII do artigo 37 da CRFB/1988, recepcionou a lei anterior, exceto o artigo 16, que se tornou incompatível com o novo texto constitucional. O autor acrescenta que esse fenômeno jurídico denomina-se “[...] eficácia revogativa, que também é desobstrutiva, tendo em vista que a norma constitucional delineou novo esquema dependente para a sua atuação”. Em relação aos demais dispositivos da Lei Geral de Greve, o autor pontua que desde a EC 19/1998 “[...] operou-se o fenômeno da eficácia construtiva da norma constitucional”. Portanto não há mais necessidade de edição de lei para complementar a norma do art. 37, inciso VII, da Constituição.

No mesmo sentido, Bramante defende que a partir da EC 19/1998:

[...] operou-se o chamado fenômeno da eficácia construtiva da norma constitucional, visto que a Lei nº 7.783/89, que trata do direito de greve, recebeu da Carta Política um novo jato de luz revivificador que a revaloriza para a ordem jurídica nascente, ou seja, aquilo que a técnica jurídica-

constitucional denomina de recepção da lei anterior. (BRAMANTE, 1999 *apud* MORAES M., 2012, p. 136)

Carlos Henrique Bezerra Leite (2001 *apud* Moraes M., 2012, p. 135) também conclui que “[...] enquanto não for editada a referida lei específica para regular o exercício do direito de greve do servidor público, mostra-se perfeitamente aplicável, por analogia, a atual Lei (específica) de Greve (Lei 7.783/89)”. Ademais, não há distinção formal entre lei ordinária e lei específica, inclusive no que tange aos trâmites legislativos para aprovação destas modalidades normativas, já que a expressão “lei específica” sequer está prevista no artigo 59 da Constituição, que dispõe sobre a elaboração do processo legislativo.

Segundo Carvalho (2005, p. 86), enquanto não sobrevier a regulamentação do inciso VII do art. 37 da Constituição, o direito de greve no serviço público poderá ser exercido nos termos da Lei 7783/89.

Sayão Romita (1993 *apud* Carvalho, 2005, pp. 85-86) também entende que, enquanto a lei não for promulgada, o direito de greve deve ser exercido, por analogia, nos termos da Lei 7783/89, principalmente em relação aos serviços essenciais para suprir as necessidades inadiáveis da comunidade.

Canotilho, examinando essa questão, assim leciona:

[...] o direito de greve dos servidores é um princípio-garantia, pois objetiva instituir direta e imediatamente uma garantia dos servidores, assim, atribui-se uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante a este princípio-garantia, positiva (dimensão deontica) e negativa (em termos amplos, a capacidade de derrogar normas infraconstitucionais que conflitam com a mesma). (CANOTILHO, 1996 *apud* MORAES M., 2012, p. 131)

Celso Antônio Bandeira de Mello (1991 *apud* Martins, 2001, p. 42) leciona que a greve dos servidores públicos pode ser exercitada antes da norma reguladora, devendo os grevistas atender às necessidades inadiáveis da comunidade, a serem identificadas segundo um critério de razoabilidade, pois o § 1º do art. 9º da Constituição obriga até mesmo os trabalhadores da iniciativa privada a supri-las.

A terceira corrente defende que se trata de norma de eficácia plena, de modo que inexistia limites para os servidores públicos em greve. Nesse sentido, Antônio Álvares da Silva (1993 *apud* Martins, 2001, p. 41) leciona que foi garantido “[...] ao servidor público civil o direito de greve e não existindo a lei complementar

referida no texto constitucional para definir-lhe os ‘termos’ e ‘limites’, o direito será exercido de forma ‘ilimitada’”.

Carlos Henrique Bezerra Leite sustenta que:

[...] a operacionalização do Direito conduz à ilação de que é menos prejudicial à sociedade que o Estado-juiz reconheça a existência de um conflito coletivo de trabalho e regularmente, à luz do sistema jurídico vigente, os seus efeitos, a deixar que os próprios servidores interessados exerçam de fato, a ‘*spontae sua*’, e com riscos sociais, políticos e econômicos para a comunidade, em especial a camada da população mais carente dos serviços públicos, um direito humano fundamental que lhes é constitucionalmente assegurado, do qual ficam, por inércia do Legislativo e sob o prisma do formalismo jurídico, impedidos de exercê-lo. (LEITE *apud* MORAES M., 2012, p. 146)

Carvalho (2005, pp. 86-91), anota que os parâmetros para limitação do direito de greve dos servidores estatutários estão nos direitos e garantias fundamentais, no ato ilícito civil e criminal, nas leis de ordem pública, administrativa e estatutária. O referido autor também aponta um entrave de ordem formal para imposição dos limites da Lei 7783/89 aos servidores estatutários, haja vista que à época em que essa lei entrou em vigor a Constituição exigia lei complementar, cuja aprovação requer quorum qualificado, sendo que a Lei Geral de Greve não foi aprovada pela maioria absoluta dos congressistas. Além disso, os serviços essenciais e inadiáveis referidos na Lei Geral de Greve não são necessariamente serviços públicos. Vale dizer ainda que no serviço público não existe a figura do empregador, pois a natureza jurídica da relação não é de emprego ou contratual, mas estatutária, de direito público.

CAPÍTULO III

3.1. Efeitos da decisão proferida em sede de mandado de injunção

Esclareça-se, *prima facie*, que sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, o órgão julgador tem o poder-dever de conceder mandado de injunção, conforme manda o inciso LXXI do artigo 5º da Carta de 1998.

A partir dessa regra constitucional, infere-se, evidentemente, que se o mandado de injunção busca viabilizar o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, o órgão julgador tem o dever de conceder o *writ*. Caso o objeto do mandado de injunção seja matéria diversa, ao órgão julgador é facultado conceder ou denegar a ordem, conforme seu livre convencimento motivado.

Nos termos da alínea ‘q’ do inciso I do artigo 102 da Constituição, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

A alínea ‘a’ do inciso III do artigo 102 da Constituição também estabelece a competência do STF para o julgamento de recurso ordinário em mandado de injunção decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão. Implicitamente, este dispositivo constitucional também deferiu competência originária aos Tribunais Superiores para decidir mandado de injunção.

A alínea ‘b’ do artigo 105 da Constituição estabelece a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, o mandado de injunção quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal. O dispositivo supracitado atribuiu, tacitamente, competência para os órgãos da Justiça Militar, da

Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal decidirem mandados de injunção.

Infere-se do inciso V do parágrafo 4º do artigo 121 da Constituição que os Tribunais Regionais Eleitorais possuem competência para decidir mandado de injunção, na esfera de suas atribuições.

Nas hipóteses em que a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade estadual, distrital ou municipal, quer da administração direta, quer da indireta, a competência para processar e julgar é dos respectivos tribunais de justiça, conforme estabelecido nas constituições estaduais ou distrital. Em face do disposto no parágrafo primeiro do artigo 125 da Constituição, há lacuna sobre a possibilidade de se impetrar mandado de injunção ante eventual inexistência de previsão do próprio mandado de injunção na constituição do ente federado.

A Constituição criou o instituto do mandado de injunção para mitigar os efeitos adversos da ausência de norma integradora.

Segundo Lenza (2011, p. 953) existem quatro posições doutrinárias dispondo sobre a extensão dos efeitos das decisões proferidas pela Suprema Corte, em sede de mandado de injunção. São elas:

- a) posição concretista geral: através de normatividade geral, o STF legisla no caso concreto, produzindo a decisão efeitos erga omnes até que sobrevenha norma integrativa pelo Legislativo; [v.g: MI's 670, 708 e 712]
- b) posição concretista individual direta: a decisão, implementando o direito, valerá somente para o autor do mandado de injunção, diretamente;
- c) posição concretista individual intermediária: julgando procedente o mandado de injunção, o Judiciário fixa ao Legislativo prazo para elaborar a norma regulamentadora. Findo o prazo e permanecendo a inércia do Legislativo, o autor passa a ter assegurado o seu direito; [v. g.: MI 232-RJ]
- d) posição não concretista: a decisão apenas decreta a mora do poder omissor, reconhecendo-se formalmente a sua inércia. [v. g. MI 107-DF]

Conforme Silva A. (2008, p. 9), num primeiro momento o Supremo Tribunal Federal adotou a teoria não concretista, apenas declarando a 'mora legiferandi', sem, contudo, exercer o poder normativo que a Constituição lhe delegou.

Moraes A. (2014, p. 177) recorda que no Direito lusitano o mandado de injunção também não gera efeito concretista, ou seja, possui a única finalidade de advertir o Poder competente omissor. Já no direito norte-americano prevalece a

jurisdição de equidade: o *writ of injunction* busca soluções justas para os casos concretos.

Sem embargo, também vale rememorar que o Supremo Tribunal Federal estipulava no MI 283 (DJ de 14.11.1991), de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, que em caso de subsistência da mora legislativa apontada em mandado de injunção, ao titular do direito obstado é facultado obter em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos.

No ordenamento jurídico brasileiro, o mandado de injunção insere-se como um mecanismo do sistema de freios e contrapesos, em que a Constituição adjudica ao Judiciário suprir o silêncio do legislativo, sempre que a ausência de norma regulamentadora inviabilize o exercício de direitos e liberdades constitucionais e de prerrogativas inerentes a nacionalidade, soberania e cidadania.

Alexandre de Moraes explica que o Supremo, “[...] ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do *check and balances*”, cujo funcionamento pode ser assim resumido:

[...] poderá o Poder Legislativo sustar a excecutoriedade de lei delegada editada pelo Chefe do Poder Executivo que exorbite os limites constitucionais (CF, art. 49, V); o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal em crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I e II) e igualmente deverá aprovar por maioria absoluta de seus membros a indicação presidencial para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, III). Todos esses instrumentos encontram-se previstos no sistema de freios e contrapesos constitucionais. visando impedir o arbítrio estatal. (MORAES A., 2014, p. 188)

Conforme Carlos Augusto Alcântara Machado (*apud* Moraes A., 2014, p. 189), ao conceder efeito concretista geral ao mandado de injunção, o STF não está usurpando função do Legislativo, mas exercendo uma atribuição outorgada pela Constituição.

No mesmo sentido, Silva A. (2008, p. 9) observa que “[...] o STF não legisla. Não quebra a harmonia e interdependência dos Poderes da República. Apenas exerce eventualmente o poder normativo para que a Constituição seja cumprida, pois é dela o guardião e defensor”.

O Ministro Eros Grau, em voto proferido por ocasião do julgamento do MI 712/PA, esclarece que ao formular supletivamente a norma regulamentadora

de que carece o art. 37, VII da Constituição, o Tribunal exerce a função normativa, porém não legislativa. O Magistrado assim prossegue:

A função legislativa é maior e menor do que a função normativa. Maior porque abrange a produção de atos administrativos sob a forma de leis [lei apenas em sentido formal, lei que não é norma, entendidas essas como preceito primário que se integra no ordenamento jurídico inovando-o]; menor porque a função normativa abrange não apenas normas jurídicas contidas em lei, mas também nos regimentos editados pelo Poder Judiciário e nos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo.

Daí que a função normativa compreende a função legislativa [enquanto produção de textos normativos], a função regimental e a função regulamentar.

O Ministro Sepúlveda Pertence consignou, por ocasião do julgamento do MI 712/PA, que não se pode olvidar que:

[...] muitas vezes a demora do processo legislativo não é um problema de inércia, não é um problema de falta de vontade de legislar; é a impossibilidade política de chegar-se a uma fórmula aceita. E isso é do jogo democrático. E isso é, sobretudo, a grande virtude do processo legislativo democrático.

O Ministro Cezar Peluso afirmou ter ciência dessa realidade, mas argumentou que os motivos da mora legislativa são irrelevantes, haja vista que essa ação constitucional tem:

[...] a função jurídico-processual de garantia de direito subjetivo, de liberdade constitucional, ou de prerrogativa, no sentido de tornar viável, no caso concreto, o exercício desse direito, liberdade, ou prerrogativa, independentemente do comportamento futuro do legislador.

Moraes A. (2014, pp. 183-187), assevera que ao julgar os mandados de injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA, o Supremo Tribunal Federal adotou a posição concretista geral, atribuindo efeito *erga omnes* a estes *writs*, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que adotavam posição concretista individual. Canotilho defende a posição concretista individual, nos seguintes termos:

O mandado de injunção não tem por objecto uma pretensão a uma emanção, a cargo do juiz, de uma regulação legal complementadora com eficácia 'erga omnes'. O mandado de injunção apenas viabiliza, num caso concreto, o exercício de um direito ou liberdade constitucional perturbado pela falta parcial de lei regulamentadora. Se a sentença judicial pretendesse ser uma norma com valor de lei ela seria nula (inexistente) por usurpação de poderes. (CANOTILHO apud MORAES A., 2014, p. 187)

Em que pese o ativismo judicial não seja muito aceito por parte da doutrina, é fato que o Supremo Tribunal Federal supriu a lacuna legislativa no que

tange à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos estatutários civis, determinando, nos termos do voto retificado pelo Ministro Relator Eros Grau, a aplicação da Lei 7783/89, conforme redação existente à época do julgamento, possibilitando, porém, fixação de regime mais severo quando se tratar de serviços ou atividades essenciais.

Ressalte-se que embora o Tribunal tenha buscado, por analogia, inspiração na Lei Geral de Greve, não se trata de solução analógica, como propriamente prevê o artigo 4 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

A norma provisória inserida no ordenamento jurídico pelo Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de injunção não se confunde com as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo. Nos termos do parágrafo terceiro do artigo 62 da Constituição, as medidas provisórias do Executivo podem perder sua eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Não há falar em modulação dos efeitos das relações jurídicas estabelecidas na vigência de decisões judiciais às quais o Poder Judiciário atribui efeito *erga omnes*.

Ao adotar a teoria concretista geral, concedendo efeito *erga omnes* aos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, a solução normativa injungida pelo STF inovou de forma abstrata, genérica e categórica o ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, é lei, em que pese posteriormente a norma injungida no MI 670/ES tenha sido julgada inconstitucional pela própria Corte, em controle difuso de constitucionalidade (RCL 6568/SP).

Após essa histórica decisão do Supremo Tribunal Federal, não há falar em lacuna na regulamentação do direito de greve dos servidores estatutários.

Caso o Congresso Nacional altere a Lei 7783/89, sem mencionar expressamente os servidores estatutários, eventual controvérsia poderá surgir sobre a aplicabilidade do futuro texto legal; ou do antigo texto existente na Lei 7783/89, vigente à época do julgamento dos mandados de injunção supracitados.

3.2. Regulamentação injungida nos MI's n. 670/ES, 708/DF e 712/PA

A pretexto de zelar pela separação harmoniosa dos Poderes da República, inicialmente o Supremo Tribunal Federal adotou a tímida posição de meramente declarar a mora legislativa.

Segundo Medauar (2009, p. 290), a mora do Legislativo na produção da lei específica de greve no primeiro setor deu origem a, pelo menos, três entendimentos sobre a eficácia da norma do inciso VII do artigo 37 da Constituição:

- a) a norma constitucional possui eficácia limitada, o que elimina o direito de greve do servidor público antes da edição da lei específica;
- b) a norma constitucional possui eficácia contida, podendo o direito ser amplamente exercido pelos servidores públicos;
- c) a ausência de lei não tem o condão de abolir o direito reconhecido pela Constituição Federal, devendo-se, por analogia, invocar preceitos da lei referente à greve dos trabalhadores do setor privado, em especial no que tange aos serviços essenciais.

A autora lembra que logo após a promulgação da Constituição a jurisprudência pátria se direcionou pela primeira orientação, decidindo que o inc. VII do art. 37 não é auto-aplicável, não se podendo falar de greve do servidor público (STJ: Rec. MS 2.671, RDA 194, p. 107-109, jun. 1993 / STF: MI 20-4/DF; MI 485/MT, DJ de 23/08/2002).

Gasparini destaca que:

[...] o STF mudou sua orientação e firmou o entendimento segundo o qual a Lei de Greve dos trabalhadores comuns poderá ser aplicada aos movimentos paredistas dos servidores públicos em tudo que não contrarie a natureza estatutária do liame existente entre esses servidores e o Poder Público. (GASPARINI, 2011, p. 252)

Nesse mesmo sentido, Medauar (2009, p. 290) acrescenta que desde o julgamento do MI 712-8, em 25/10/2007, tem prevalecido o entendimento de que deveria ser buscada a conciliação do direito de greve com os princípios de Direito Administrativo, a fim de se buscar, por analogia com a lei geral de greve, soluções que permitam simultaneamente o direito de greve dos servidores públicos e possibilite à Administração adotar medidas para mitigar seus efeitos, sobretudo nas atividades essenciais e inadiáveis.

Após sucessivas advertências, sugestões e recomendações ao Congresso Nacional no sentido de concretizar a regulação do direito de greve no serviço público, conforme disciplina o inciso VII, do artigo 37 da Carta Magna (MI 20/DF – DJ 22/11/1996; MI 438/GO – DJ 16/06/1995; MI 485/MT – DJ 23/08/2002; MI 585/TO – DJ 02/08/2002), os Ministros do Supremo Tribunal Federal se questionaram, nos debates que precederam ao julgamento dos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, se à Corte caberia responder a uma norma de eficácia limitada com uma decisão de eficácia nenhuma.

Fraga e Vargas (2010, p. 35), asseveram que, da análise do voto do Ministro Gilmar Mendes, no MI 712/PA, infere-se “[...] ter pesado na decisão do Supremo a urgência de que as paralisações no serviço público tivessem algum parâmetro para declaração ou não de sua eventual abusividade”.

A omissão legislativa já se encontrava numa situação tão crítica que a Corte consignou na Ementa do MI 708/DF que “[...] a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial”. Aliás, por ocasião do julgamento do MI 631/MS (DJ 02/08/2002), a Corte já aventara, com fundamento nesses mesmos argumentos, a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da Lei 7783/89, que disciplina os movimentos paredistas no âmbito do setor privado.

A questão da eficácia das decisões tomadas pelo Supremo em sede de mandado de injunção já havia sido exaustivamente debatida em 30/08/2007, no julgamento do Mandado de Injunção nº 721-7/DF, que versava sobre a aposentadoria especial prevista no artigo 40, § 4º, da Constituição. Naquele julgado, o Ministro Marco Aurélio consignara que:

O instrumental previsto na Lei Maior, em decorrência de reclamações, consideradas as Constituições anteriores, nas quais direitos dependentes de regulamentação não eram passíveis de ser acionados, tem natureza mandamental e não simplesmente declaratória, no sentido da inércia legislativa.

Diante da frustração gerada pela postura inicial do Supremo Tribunal Federal, que transformara o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, o Ministro Eros Grau asseverou:

Já não se trata de saber se o texto normativo de que se cuida – art. 37, VII – é dotado de eficácia. Importa verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que se bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, inutilmente. Se é admissível o entendimento segundo o qual, nas palavras do Ministro Néri da Silveira [MI 20], ‘a Suprema Corte do País decide sem que seu julgado tenha eficácia’. Ou, alternativamente, se o Supremo Tribunal Federal deve emitir decisões que efetivamente surtam efeito, no sentido de suprir aquela omissão, reiteradas vezes, como se dá no caso em pauta, reiteradas e inúmeras vezes repetida. (MI 712/PA)

Na mesma toada, o Ministro Menezes Direito lembrou que em 1983 Karel Vasak já alertara que:

[...] uma das condições para que os direitos humanos se tornem uma realidade jurídica, é exatamente a existência de garantias jurídicas precisas e, em particular, que essas garantias jurídicas sejam previstas dentro dos recursos que a Constituição dispõe para que a parte possa postular o seu direito e obter, portanto, o respeito ao direito consagrado positivamente. (MI 708/DF)

A Corte também se questionou se a reiterada omissão do Congresso Nacional não configuraria usurpação da função do Poder Constituinte Originário, porque bastaria ao Congresso não regular a matéria para que o preceito constitucional ficasse despedido de valia. Nesse aspecto, o Ministro Celso de Mello asseverou que “[...] a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição”. O ilustre magistrado citou a Professora Anna Cândida da Cunha Ferraz, segundo a qual a mora legislativa “[...] embora não altere a letra constitucional, altera-lhe o alcance, na medida em que paralisa a aplicação constitucional. Tal paralisação, não desejada ou prevista pelo constituinte, é de ser tida como inconstitucional”.

Sobre a aplicação analógica da Lei Geral de Greve aos movimentos paredistas deflagrados por servidores públicos, o Ministro Joaquim Barbosa manifestou preocupação com a possibilidade da Corte, indiretamente, pautar ou restringir as opções do legislador, na medida em que:

[...] ao admitir a aplicabilidade da referida lei às greves no serviço público, o Tribunal indicará que se o Congresso Nacional assim o desejar, poderá, por exemplo, editar lei muito simples, determinando a aplicação da Lei 7.783/1989.

Joaquim Barbosa propôs que o Tribunal, ao invés de conceder eficácia *erga omnes* ao acórdão do MI 712/PA, editasse súmula vinculante para afirmar que “Ofende o direito constitucional de greve dos servidores públicos decisão judicial que julgue ilegal a greve e que tenha por único fundamento a inexistência de lei específica a que se refere o art. 37, VII, da Constituição Federal”. A proposta de Barbosa não foi acolhida pela Corte.

O Supremo Tribunal Federal optou por adotar a tese de que as funções que a Constituição atribui a cada um dos Poderes da República, na complexa dinâmica governamental do Estado contemporâneo, podem ser

desempenhadas de forma compartilhada, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

Assim foi acolhida a aplicação da Lei nº 7783/89, no que couber, para regulamentar o direito de greve dos servidores públicos estatutários. Vale dizer, entretanto, que as dificuldades em se harmonizar as normas da Lei Geral de Greve com as peculiaridades do serviço público não são poucas.

Grotti (2003, p. 285) sugere que “[...] As dificuldades a serem enfrentadas nessa harmonização quiçá poderão ser contornadas tomando como parâmetro para sua redação os artigos 10 a 13 da Lei 7.783/89 [...]”.

Muito embora as atividades listadas no artigo 10 possam ser interpretadas como rol exemplificativo, o Supremo Tribunal Federal afastou (MI 712/PA) a aplicação dos artigos 10 a 13 aos movimentos paredistas dos servidores estatutários.

Acerca dessa histórica decisão, Fernanda Marinela tece os seguintes comentários:

Destaca-se a importância dessa decisão do Supremo Tribunal Federal não só por restituir ao mandado de injunção a sua real destinação constitucional, mas também por, em posição absolutamente coerente com essa visão, dar eficácia concretizadora ao direito de greve em favor dos servidores públicos civis. (MARINELA, 2011, p. 689)

A norma jurídica injungida pelo Supremo Tribunal Federal fixou, em conformidade com o voto retificado pelo Ministro Eros Grau, Relator do MI 712-8/PA, a aplicação, *mutatis mutandis*, da Lei Geral de Greve aos movimentos paredistas dos servidores estatutários, nos seguintes termos:

A norma supletiva, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89, com as seguintes alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos: apenas a paralisação parcial do trabalho é facultada; durante a greve serão necessariamente mantidas em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público; o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público é inadmissível, consubstanciando abuso de direito de greve. (BRÁSILIA-DF, STF. MI 712-8/PA. REL.: MIN. EROS GRAU, 2007)

Essa é a norma jurídica que se aplica à hipótese do inciso VII do artigo 37 da Constituição, enquanto o Poder Legislativo não o regulamentar em sentido diverso.

3.3. Competência para julgar dissídios de greve no serviço público

A redação original do artigo 114 da Constituição estabelecia competência da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios coletivos e outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, instaurados entre trabalhadores e os entes de direito público.

Em 15/03/1989, o Supremo Tribunal Federal decidiu, liminarmente nos autos do Conflito de Jurisdição nº 6.829-8/SP, que os trabalhadores referidos no artigo 114 da Constituição eram aqueles regidos pela CLT, não os estatutários. Essa posição foi confirmada pelo Supremo em 12/11/1992, data em que o Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492, requerida pelo procurador-geral da República, para declarar inconstitucionais as alíneas 'd' e 'e' do art. 240 da Lei 8112/90, que asseguravam ao servidor público, respectivamente, o direito de negociação coletiva e o direito de ajuizar ações perante a Justiça do Trabalho. Naquela assentada o STF estabeleceu que as questões relativas aos funcionários federais seriam processadas e julgadas pela Justiça Federal, sendo que as questões envolvendo os demais funcionários públicos seriam ajuizadas perante a Justiça Comum. Alfim a Lei nº 9.527/97 revogou as alíneas 'd' e 'e' do artigo 240 da Lei 8112/90.

A insegurança jurídica em torno da competência para dirimir os dissídios coletivos dos servidores estatutários voltou à balha com a reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30/12/2004, que alterou o artigo 114 da Constituição, para estabelecer a competência da Justiça do Trabalho nos seguintes termos:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II as ações que envolvam exercício do direito de greve;
[...]

Aparentemente, a reforma administrativa conferiu melhor redação ao artigo 114 da Constituição sem, contudo, alterar a competência para dirimir as controvérsias envolvendo servidores estatutários.

Mas a insegurança decorreu de uma emenda aprovada na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, cujo texto divergia do

projeto inicialmente aprovado na Câmara dos Deputados, no que tange ao inciso I, do artigo 114, da Constituição. Vejamos:

<p>Texto aprovado na Câmara dos Deputados: “[...]” Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...]”</p>	<p>Texto aprovado no Senado Federal (Parecer nº 1747/2004): “[...]” Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, exceto os servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas dos referidos entes da federação; [...]” (grifos não constam do original)</p>
---	---

Em que pese a emenda constitucional tenha sido aprovada no Senado Federal com alteração do texto original da proposta aprovada na Câmara dos Deputados, o texto não retornou para apreciação da Câmara dos Deputados. Aliás, a redação efetivamente publicada no Diário Oficial da União de 31/12/2004 suprimiu parte do texto aprovado pelos Senadores, remanescendo, na promulgação, a redação oriunda da Câmara dos Deputados, fato que, em tese, teria maculado o processo legislativo previsto no parágrafo 2º, do artigo 60, da Constituição, porque o texto normativo publicado não coincidiu com o aprovado no Senado.

Diante dessa celeuma, a Associação dos Juízes Federais propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395/DF, com pedido de liminar para proibir a interpretação que incluía na competência da Justiça do Trabalho causas instauradas entre o Poder Público e servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 27/01/2005, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, ao argumento de que “[...] a não inclusão do enunciado acrescido pelo SF em nada altera a proposição jurídica contida na regra”, concedeu a liminar, com efeito *ex tunc*, para suspender, *ad referendum*, interpretações do inciso I do artigo 114 da Constituição que incluíssem na competência da Justiça do

Trabalho a apreciação de causas instauradas entre o Poder Público e servidores regidos pela Lei 8112/90 e pelo Direito Administrativo.

Em 05/04/2006 o Tribunal Pleno manteve a liminar para afastar, provisoriamente, os liames de natureza jurídico-administrativa da expressão “relação de trabalho”. Porém, até maio de 2015 o STF ainda não havia julgado o mérito dessa contenda.

Pertinente lembrar que, em relação ao suposto vício formal na produção do texto constitucional, o Tribunal entendera, em outras assentadas, que o retorno de projetos emendados à Casa iniciadora não decorre do fato de o mesmo ter sido simplesmente emendado. Não há inconstitucionalidade se a emenda do Senado Federal apenas explicita melhor o que estiver implícito no texto da Câmara dos Deputados, sem proceder alteração na proposição jurídica. Para incorrer em inconstitucionalidade é necessário que a emenda tenha produzido modificação de sentido da norma jurídica, seja em âmbito material, pessoal, temporal ou espacial. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, eventuais violações ao regimento interno do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados não constituem lesões ou ameaças a direito (CRFB/88, art. 5, XXXV); mas questões *interna corporis*, as quais devem ser dirimidas pela Mesa Diretora da própria Casa Legislativa, cuja decisão não se sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. (Cf. STF: MS 22503-DF. DJ 06.06.1997; ADC 3. D.J. 09.05.2003)

Pertinente lembrar que em 25/10/2007, por ocasião do julgamento do MI 708-0/DF, o Supremo Tribunal Federal afastou em definitivo a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar dissídio de greve dos servidores estatutários.

O Supremo Tribunal Federal adotou a teoria concretista geral e concedeu efeito *erga omnes* à decisão injungida no Mandado de Injunção nº 708-0/DF, de modo que esse julgado passou a constituir provisoriamente a regra jurídica que estabelece as competências para processar e julgar eventuais controvérsias relativas a conflitos judiciais instalados entre a Administração e os servidores públicos, decorrentes do exercício do direito constitucional de sindicalização e de greve.

Em relação a controvérsias sobre o vínculo empregatício, é de se destacar que em 20/04/2005 o Tribunal Superior do Trabalho editou a Orientação

Jurisprudencial nº 205, que, na redação publicada no DJ de 20.04.2005, fixava a competência da Justiça do Trabalho para dirimir esses casos. Vejamos:

205. COMPETÊNCIA MATERIAL. JUSTIÇA DO TRABALHO. ENTE PÚBLICO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. REGIME ESPECIAL. DESVIRTUAMENTO

I - Inscreve-se na competência material da Justiça do Trabalho dirimir dissídio individual entre trabalhador e ente público se há controvérsia acerca do vínculo empregatício.

II - A simples presença de lei que disciplina a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF/1988) não é o bastante para deslocar a competência da Justiça do Trabalho se se alega desvirtuamento em tal contratação, mediante a prestação de serviços à Administração para atendimento de necessidade permanente e não para acudir a situação transitória e emergencial.

Contrariando essa orientação jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça vinha decidindo que a competência para decidir controvérsias sobre desvirtuamento na contratação temporária ou vícios no vínculo empregatício era de competência da Justiça Federal. O STJ argumentava que “[...] a contratação temporária de trabalho, conforme autoriza o art. 37, inciso IX, da Constituição da República, tem natureza nitidamente administrativa, observando, em regra, o regime estatutário”. (Cf.: CC 94.627/RS, DJe de 03/06/2008; RCDESP no CC 64544/RJ, DJe de 04/08/2008).

Em 21/11/2008, ao apreciar o Agravo Regimental na Reclamação nº 4489/PA, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que:

[...] antes de se tratar de um problema de direito trabalhista a questão deve ser resolvida no âmbito do Direito Administrativo, pois para o reconhecimento da relação trabalhista terá o juiz que decidir se teria havido vício na relação administrativa a descaracterizá-la. (Tribunal Pleno. DJe-222, de 21.11.2008)

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior do Trabalho cancelou a OJ 205 (Cf. Resolução nº 156/2009 – DEJT de 27/04/2009).

Considerando a jurisprudência firmada na Reclamação nº 4489/PA e os termos da decisão adotada no Mandado de Injunção nº 708-0/DF, infere-se que o Supremo Tribunal Federal injunziu, provisoriamente, a seguinte distribuição de competências, por analogia à Lei 7701/1998, que regula o processamento de dissídios coletivos nos Tribunais do Trabalho:

a) competência do STJ: se a paralisação envolver servidores estatutários ou se, mesmo celetistas, houver controvérsia acerca do vínculo, e se for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou,

em se tratando de servidores estaduais ou municipais, atingir mais de uma unidade da Federação;

b) competência do TRF: se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal e envolver servidores estatutários federais; ou se, embora celetistas, haja controvérsia sobre eventuais vícios no vínculo – empregatício ou estatutário;

c) competência do TJ: se a controvérsia envolver servidores estatutários estaduais ou municipais, ou se, embora celetistas, haja controvérsia sobre eventuais vícios no vínculo – empregatício ou estatutário; e se estiver adstrita a uma unidade da Federação;

d) competência do TRT: se a greve for de âmbito local – municipal ou envolvendo apenas unidade da federação – e se a controvérsia envolver servidores cujo vínculo seja inequivocamente celetista;

e) competência do TST: se a greve envolver mais de uma unidade da federação e a controvérsia envolver servidores cujo vínculo seja inequivocamente celetista;

A norma injungida pelo STF também atribuiu competência a esses Tribunais para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como aquelas nas quais se postule a proibição do movimento paredista, ou a preservação do percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante a greve; os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente ocupados pelos grevistas; e as medidas cautelares diretamente conexas com o dissídio coletivo de greve.

No que concerne a eventual suspeição ou impedimento do Tribunal em caso de greve realizada por seus próprios servidores, o Supremo Tribunal Federal acatou parecer no qual o procurador-geral da República argumenta que:

No que se refere ao impedimento do Tribunal de Justiça estadual para julgar os conflitos judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve, porquanto o movimento está voltado contra o órgão do Judiciário estadual, já de se ter presente que, em princípio, não se pode presumir interesse direto ou indireto de todos os demais membros do Tribunal quando tiverem de prestar jurisdição a prejudicado por deliberações não jurisdicionais que emergem do órgão diretor do Tribunal, de forma a afastar a disciplina traçada no MI nº 708. (STF. MI 3085. Rel.: Min. Gilmar Mendes. Julg. 01/08/2014)

Todavia a norma injungida pela Suprema Corte nada dispôs sobre a competência para dirimir controvérsias instauradas entre os próprios sindicatos de servidores estatutários. Mas a doutrina majoritária entende que nesses casos remanesce a competência estipulada no inciso III do artigo 114 da Constituição. Nesse sentido, Carvalho Filho leciona:

No caso de surgimento de litígios sobre representação sindical, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores, o foro competente para dirimi-los é a Justiça do Trabalho, como atualmente registra, de forma expressa, o art. 114, III, da Constituição, com a alteração processada pela EC nº 45/2004 (Reforma do Judiciário). Não tendo o mandamento constitucional feito qualquer distinção a respeito, é de se concluir que a norma se aplica também aos sindicatos de servidores públicos, dentro do âmbito de atuação que lhes é conferido. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 762)

A competência para processar e julgar eventuais delitos cometidos durante uma greve também tem gerado divergências, face ao disposto no inciso II do artigo 114 da Constituição, que estabelece, genericamente, a competência da Justiça Laboral para “as ações que envolvam exercício do direito de greve”. Nesse aspecto, Garcia leciona:

Embora o tema seja polêmico, entende-se que a Emenda Constitucional 45 não estendeu à Justiça do Trabalho competência em matéria criminal. Assim, os eventuais crimes praticados durante a greve, com apuração segundo a legislação penal (Lei 7.783/1989, art. 15), não estão abrangidos pelo art. 114, inciso II, da Constituição Federal. (GARCIA, 2011, p. 1342)

O supracitado autor lembra que o Pleno do STF, adotando a “teoria da transcendência dos motivos determinantes da decisão”, presente no sistema de controle de constitucionalidade das normas jurídicas, deferiu medida liminar na ADIN 3684-0, com efeito *ex tunc*, para afastar da jurisdição da Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar ações penais.

As relações jurídico-administrativas entre os servidores estatutários e o Estado possuem características muito parecidas com as relações contratuais. Tanto é assim que alguns órgãos públicos instituem até sistemas de controle de ponto similar ao adotado nas relações de emprego. Porquanto não há falar em ausência de amparo jurídico para aplicação de alguns princípios informadores do Direito do Trabalho, no âmbito das relações estatutárias.

Embora o debate sobre o alcance do termo “trabalhadores”, gravado na cabeça do artigo 114 da Constituição já se encontra pacificado, no sentido de que

as relações ali estabelecidas são as de natureza contratual, há de ser consignado que no embate Estado *versus* servidores estatutários, o Tribunal deve conferir equidade à relação processual, inclusive levando-se em consideração que o Estado conta com uma estrutura jurídica altamente qualificada, enquanto que os servidores por vezes não dispõem de recursos para remunerar defesa técnica de alto padrão, já que não raramente os conflitos de greve se instauram justamente por causa do desrespeito ao disposto na parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição, que assegura a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Consigne-se que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, na ADIn nº 2061-7/DF, a inconstitucionalidade por omissão do Presidente da República, por não se desincumbir do dever de desencadear o processo legislativo para estabelecimento da revisão geral anual dos servidores da União.

Registre-se também a existência do Tema 624, em que os Ministros do Supremo Tribunal Federal discutem o papel do Poder Judiciário na concretização do direito constitucional dos servidores públicos à revisão geral anual prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição. Esse incidente foi suscitado no *Leading Case* nº RE 843112/SP, que substituiu o paradigma de repercussão geral suscitado no Recurso Extraordinário com Agravo nº 701.511/SP, no qual o Supremo deverá enfrentar a mora do Poder Executivo na questão da revisão geral anual. Salvo despacho chamando o feito à ordem para retificar cambulhadas, até junho de 2015 inexistiam decisões sobre essa controvérsia.

Face ao disposto no inciso X do artigo 37 da Carta de 1988, a Administração deve encaminhar, anualmente, pelo menos um projeto de lei visando a concessão de reajuste geral anual aos servidores estatutários. Nesse aspecto, Maurício Lopes Ribeiro (*apud* Moraes, 2014, p. 371) ressalva que a previsão de reajuste anual não impede a Administração de conceder reajustes em periodicidades inferiores a um ano. Entretanto, o referido autor assevera que não pode “[...] jamais superar à data limite fixada como de interregno de doze meses para a revisão salarial”.

Causa espécie que a Lei 10331/2001, que regulamentou o inciso X do artigo 37 da Constituição, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, tenha condicionado a revisão geral anual a uma série de requisitos, como autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, previsão na Lei Orçamentária Anual, definição do

índice em lei específica e outras variáveis que inviabilizam por completo a eficácia dessa norma jurídica. Tanto é assim que desde sua edição a Lei 10331/2001 jamais cumpriu o seu propósito.

Aliás, em 2003 foram editadas duas leis, iniciadas pelo Presidente da República, especificando a revisão geral anual naquele ano. A primeira é a Lei 10697/2003, que fixou 1% a título de revisão geral anual para o ano de 2003. A segunda é a Lei 10698/2003, que concedeu, a título de Vantagem Pecuniária Individual, um acréscimo de R\$ 59,87 aos servidores dos Três Poderes da União, autarquias e fundações públicas federais.

É cediço que a segunda lei tornou-se alvo de ações judiciais, ante flagrante afronta à parte final do inciso X do artigo 37 da Constituição, que expressamente proíbe a distinção de índices na revisão geral anual. Nesse aspecto, em parecer exarado no Pedido de Providência nº 0.00.000.000419/2015-56, em trâmite no Conselho Nacional do Ministério Público, o Escritório de Advocacia Estillac Advogados & Associados assim argumenta:

[...] a vantagem pecuniária individual de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e cinquenta e sete centavos), concedida por meio da Lei nº 10.698/2003, revestiu-se do caráter de revisão geral anual, complementar à Lei nº 10.697/2003, e promoveu ganho real diferenciado entre os servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das autarquias e fundações públicas federais, na medida em que instituiu uma recomposição maior para os servidores que percebiam menor remuneração.

Esclareça-se que o inciso X do artigo 37 da Constituição estabelece duas regras: a primeira parte refere-se à fixação ou alteração, por lei específica, da remuneração ou subsídios, e aplica-se apenas às carreiras estipuladas na lei ordinária, sendo que nesse caso a competência para deflagrar o processo legislativo nem sempre é do Presidente da República e, porquanto, essa parte não se aplica à totalidade da Administração Pública Federal.

Aliás, infere-se do Decreto-Lei 200/67 que os servidores públicos federais vinculados ao Congresso Nacional, ao Poder Judiciário Federal e ao Ministério Público da União não prestam serviço à Administração Pública Federal, já que essas instituições não se enquadram em nenhuma das hipóteses referidas no artigo 4º da referida norma jurídica. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao analisar o alcance o parágrafo 7 do artigo 93 da Lei

8112/90, que trata da composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, emitiu a seguinte Nota Informativa:

[...] nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, se entende por Administração Pública Federal os órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Pública indireta, restando evidenciado que o Ministério Público da União não integra a Administração Pública Federal. (NI nº 434/2014/CGEXT/DENOP/SEGEP/MP)

O Presidente da República somente tem competência para iniciar projeto de lei que propõe aumento específico aos servidores do Poder Executivo (CRFB/88, art. 61, § 1º, II, 'a').

A Constituição afasta da competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de leis para fixar a política remuneratória no Poder Legislativo (CRFB/88, art. 51, IV; art. 52, XIII) e no Poder Judiciário (art. 96, II, 'b', c/c art. 99, §§ 1º e 2º, ambos da CRFB/88), bem assim no Ministério Público da União (CRFB/88, art. 127, § 2º) e na Defensoria Pública da União (CRFB/88, art. 134, § 2º).

A exceção seria justamente a deflagração de processo legislativo para definição do índice da revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, na forma do inciso II, do art. 2º, da Lei 10331/2001, que regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição.

Considerando que o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei 10698/2003, que concedeu vantagem pecuniária individual aos servidores da União, foi iniciado pelo Presidente da República, dúvida não há de que a natureza jurídica dessa vantagem é de revisão geral anual, não obstante a denominação de “vantagem pecuniária individual”. Nesse aspecto, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim decidiu:

[...] Encerra evidente contradição a concessão de uma vantagem, dita individual, indistintamente em favor de todos os servidores públicos federais, ativos, inativos e pensionistas, sem a exigência de uma condição mínima que fosse apta a permitir sua qualificação como vantagem da sobredita natureza. (TRF-1. EAI nº 0004423-13.2007.4.01.4100. Órgão Julgador: Corte Especial. Relatora: Desª Federal Neuza Alves. J. 19/03/2015)

Urge a edição de norma para fixar a data-base em todas as carreiras do funcionalismo público. Não há falar em gatilho salarial, porque à luz do Direito não cabe transmitir aos trabalhadores estatutários o ônus do *welfare state*. O Estado

deve, sim, investir no bem-estar social, inclusive fomentando o desenvolvimento de regiões historicamente assoladas pela extrema pobreza. Mas o custo da aceleração do desenvolvimento deve ser compartilhado por todos os brasileiros; não apenas pela categoria dos servidores estatutários.

3.4. Pagamento dos dias paralisados

Atualmente há uma questão controvertida, referente à possibilidade de desconto dos dias parados. A doutrina majoritária é unânime em afirmar que a greve, conforme estabelece a Lei Geral de Greve, suspende o contrato de trabalho, inclusive porque esse efeito está explícito no artigo 7º da Lei 7783/89.

Num primeiro momento, o STF entendeu que se a Administração negociar com os grevistas a forma da continuidade do serviço durante o movimento paredista, então há autorização implícita para a ocorrência do movimento, cuja consequência jurídica é a obrigação de se pagar os dias parados. (RE 185944/ES. Relator: Ministro Marco Aurélio – DJ 07-08-1998)

Acerca dessa questão há duas correntes que merecem destaque. A primeira corrente defende que o pagamento dos dias parados somente seria viável nas hipóteses de interrupção do contrato de trabalho – e.g.: licença gala, licença paternidade/maternidade, licença nojo, licença prêmio –, sendo que nos casos de suspensão do contrato de trabalho – e.g.: falta injustificada – a consequência é o corte do ponto, independentemente de ser a greve legal ou ilegal. A greve seria, nessa perspectiva, um direito de causar prejuízo, uma liberdade cujos riscos de exercê-la correriam à conta do trabalhador.

Não obstante alguns doutrinadores adotem essa posição, constata-se que o atual estado da arte requer seja a greve compreendida no Brasil como um ato jurídico coletivo constitucionalmente protegido; não como delito ou mera liberdade, sujeita à Lei de Talião. Nesse sentido, Garcia (2011, p. 1337) assevera que o entendimento de que o corte do ponto é inerente à utilização do instrumento de pressão máximo “acaba retirando a eficácia do direito fundamental de greve”. Da perspectiva da teoria jurídica contemporânea, o direito de greve é melhor definido como o “direito de imunidade do trabalhador face às consequências normais de não trabalhar”, o que naturalmente implica na “permissão de não cumprimento de uma obrigação”, conforme bem observa Cassio Mesquita Barros (*apud* Moraes A., 2014, p. 214).

Os incisos VI e VII do artigo 37 da Constituição consagraram aos servidores públicos estatutários direitos sociais cujo núcleo essencial não pode ser esvaziado. Acerca dos direitos sociais, Lenza (2011, p. 985) assevera que “cabe ao Estado observar o princípio da vedação ao retrocesso, isso quer dizer, uma vez concretizado o direito, ele não poderia ser diminuído ou esvaziado, consagrando aquilo que a doutrina francesa chamou de *effet cliquet*”. No mesmo sentido, Canotilho argumenta que:

[...] o princípio da democracia económica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de 'contra-revolução social' ou da 'evolução reaccionária'. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo”. (CANOTILHO *apud* LENZA, 2011, p. 985)

Santiago Pèrez Del Castillo assegura que o direito de greve se insere no cerne dos direitos potestativos, ou seja, é uma faculdade exercida no âmbito da autonomia privada coletiva, cujo exercício depende exclusivamente do titular do direito. Assim leciona o referido doutrinador:

Sendo um direito fundamental, constitucionalmente reconhecido, não será tratado tecnicamente como um direito subjetivo. Não existe um sujeito passivo com obrigações em relação ao direito, como, por exemplo, o caso dos contratos de tipo sinalagmático. O empregador aqui torna-se um espectador diante do exercício do direito, sofrendo as consequências econômicas que a abstenção coletiva do trabalho lhe causa. A isenção de responsabilidade pelo descumprimento do contrato deriva do direito que o grevista exerce; não requer uma formulação legal explícita; alcança, muitas vezes, como foi dito, o reconhecimento constitucional do caráter do direito. (CASTILLO, 1994 *apud* Moraes M., 2012, p. 114)

No mesmo sentido, Orlando Gomes e Elson Gottschalk elucidam que durante uma greve:

[...] a abstenção do trabalho por parte do indivíduo não importa em inexecução da obrigação de prestar trabalho. A abstenção de trabalho é o fato a que a ordem jurídica empresta o efeito de uma suspensão do contrato; do mesmo modo que o fato doença, ou o fato acidente do trabalho serem uma causa lícita de inexecução do contrato de trabalho. (GOMES e GOTTSCHALK, 1984 *apud* Moraes M., 2012, p. 117)

Nas greves lícitas, o efeito suspensivo sobre o contrato de trabalho merece ser compreendido como suspensão imprópria do contrato de trabalho. Nesse aspecto, Delgado (2007, p. 1419), assinala que:

O enquadramento suspensivo da greve não é, contudo, rigoroso, podendo ser modificado. A própria Lei n. 7.783, a propósito, deixa antever essa possibilidade (que é comum, na prática juslaboral). Assim, o instrumento normativo regente do final do movimento pode convolar em simples interrupção da prestação laborativa – ou vantagem próxima – o lapso temporal inicialmente enquadrado como suspensão (art. 7º, Lei n. 7.783/89).

Significa dizer que os dias paralisados não devem ser automaticamente descontados dos trabalhadores. Aliás, nem foi esse o espírito do legislador que editou a Lei Geral de Greve. Tanto é assim que o parágrafo único do artigo 5º das Medidas Provisória nº 50/1989 e 59/1989, convertidas na Lei Geral de Greve (Lei 7783/89), estabelecia, muito claramente, que a suspensão do contrato não suspende automaticamente o pagamento dos dias paralisados. Nas hipóteses de reivindicações justas, assim compreendidas aquelas reivindicações atendidas pelo empregador ou deferidas pela Justiça do Trabalho, o que se previu foi a proibição do corte do ponto durante o período de duração da greve, senão vejamos:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 59, DE 26 DE MAIO DE 1989.

Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

[...]

Art. 5º A participação em greve legal não rescinde o contrato de trabalho, nem extingue os direitos e obrigações dele resultantes.

Parágrafo único. **A greve suspende o contrato de trabalho, assegurando aos grevistas o pagamento dos salários durante o período da sua duração e o cômputo do tempo de paralisação como de trabalho efetivo, se deferidas, pelo empregador ou pela Justiça do Trabalho, as reivindicações formuladas pelos empregados.** (Grifo nosso)

Durante o processo de conversão da supracitada medida provisória na Lei 7783/89, o artigo 5º foi reenumerado para 7º e sua redação foi alterada, para possibilitar que a relação obrigacional de pagamento dos dias parados fosse regida por acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho. Vejamos:

LEI Nº 7.783, DE 28 DE JUNHO DE 1989. (Conversão da Medida Provisória nº 59, de 1989)

Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

[...]

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, **a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.**

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.

Da leitura do texto legal infere-se, sem máculas, que em nenhum momento o legislador pretendeu constranger o trabalhador a compensar os dias parados. Aliás, o que pretendeu foi conferir melhor redação à proposição jurídica, para prestigiar o acordo coletivo, a convenção, a arbitragem e as decisões judiciais, propiciando, assim, a composição célere do conflito. Vale dizer que no âmbito da iniciativa privada os empregadores, em se tratando de reivindicações justas, geralmente concedem anistia aos grevistas, com abono dos dias parados. Nesse sentido também tem sido as decisões da Justiça Laboral, à exceção das greves abusivas, conforme Orientação Jurisprudencial nº 10/1998 do TST.

Não parece correto imaginar que a alteração no texto da MP 59/89 tenha sido convertida uma situação kafkiana que constrange o servidor público estatutário a renunciar a seu direito constitucional de greve em momentos em que seus recursos financeiros já se encontram achatados.

A greve dos servidores públicos estatutários não é mero fato social: é um ato jurídico coletivo constitucionalmente protegido (CRFB, art. 37, VII). Por isso também não parece correto imaginar que o exercício desse direito constitucional possa reverter-se em prejuízo àqueles que optam por exercê-lo.

Ao Estado cabe promover a paz e o bem; não o extremismo materializado no corte do pagamento dos dias paralisados. Espera-se que o Estado pratique atos responsáveis. Não é razoável imaginar que o Estado Democrático de Direito possa agir como um monstro grande que, pisando forte, humilha e constrange os servidores estatutários a renunciarem ao direito de pleitearem melhores remunerações e condições de trabalho. Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio arremata:

Num País que se afirma democrático, é de todo inadmissível que aquele que optou pelo exercício de um direito seja deixado à míngua, para com isso e a partir disso, acuado e incapaz de qualquer reação, aceitar regras

que não lhe servem, mas que, diante da falta de alternativas, constarão do “acordo”. (AgR na SS 2061/DF. Min. Marco Aurélio. Decisão de 08/11/2001)

Registre-se que o corte do ponto é uma penalidade que não atinge apenas a pessoa do servidor estatutário, mas também sua família.

Além disso, a greve é um remédio extremo, do qual os servidores públicos lançam mão em estado de necessidade. Nesse aspecto, o Ministro Ricardo Lewandowski assim argumentou, por ocasião dos debates que precederam ao julgamento do MI 712/PA:

O grevista, seja ele do setor privado ou público, é hipossuficiente. No caso do servidor público, o que ele recebe são verbas de caráter alimentar. Se, no caso concreto, removo o obstáculo para que ele possa realizar o direito que, em tese, a Constituição lhe confere, mas não lhe garanto o pagamento dos dias parados para que ele continue a exercer esse direito, eu neutralizo esse direito. Dou com uma mão e tiro com a outra. Se depois a greve for considerada abusiva; se for, inclusive, levada a efeito apenas no que toca aos serviços essenciais, essas verbas, que porventura tenham sido pagas indevidamente, serão descontadas, como sói acontecer normalmente no serviço público.

Nesse mesmo sentido, assim manifestou o Ministro Marco Aurélio, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 2061/DF:

É de se concluir que, na supressão, embora temporária, da fonte do sustento do trabalhador e daqueles que dele dependem, tem-se feroz radicalização, com resultados previsíveis, porquanto, a partir da força, inviabiliza-se qualquer movimento, surgindo o paradoxo: de um lado, a Constituição republicana e democrática de 1988 assegura o direito à paralisação dos serviços como derradeiro recurso contra o arbítrio, a exploração do homem pelo homem, a exploração do homem pelo Estado; de outro, o detentor do poder o exacerba, desequilibrando, em nefasto procedimento, a frágil equação apanhada pela greve. (AgR na SS 2061/DF. Min. Marco Aurélio. Decisão de 08/11/2001)

É oportuno lembrar que esse entendimento de que a expressão “suspende o contrato de trabalho” implica corte de ponto para os grevistas não prevaleceu sequer nas sombras do regime militar, ocasião em que os brasileiros enfrentaram forte repressão. Aliás, pouco tempo após a chegada dos militares ao Poder, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio a Lei 4330, de 1º de junho de 1964, cujo artigo 20 assim dispunha:

Art. 20. A greve lícita não rescinde o contrato de trabalho, nem extingue os direitos e obrigações dele resultantes.

Parágrafo único. A greve suspende o contrato de trabalho, **assegurando aos grevistas o pagamento dos salários durante o período da sua**

duração e o cômputo do tempo de paralisação como de trabalho efetivo, se deferidas, pelo empregador ou pela justiça do Trabalho, as reivindicações formuladas pelos empregados, total ou parcialmente. [grifo nosso]

Também é oportuno destacar que a ideia de que o exercício regular do direito constitucional de greve implica potencial prejuízo aos servidores grevistas, também não encontra guarida na atual composição da Câmara dos Deputados, que em 19/05/2015 aprovou, em caráter conclusivo, o PL 1781/1999, que concede anistia aos servidores grevistas, inclusive para cancelar os efeitos de eventuais supressões do cômputo de tempo de serviço relativo a dias paralisados, ocorridos no período compreendido desde a promulgação da Constituição de 1988 até a data da publicação da lei, cujo projeto já seguiu para o Senado Federal.

Quando ocorrem movimentos paretistas na iniciativa privada, os empresários, por vezes temendo prejuízos econômicos, geralmente buscam negociar com os trabalhadores. No serviço público, alguns administradores, não raramente interessados em apoderar-se de dividendos políticos egoísticos, procedem de forma diametralmente oposta, recusando o diálogo com os trabalhadores estatutários. E por vezes se reúnem com os representantes sindicais tão-só para comunicar posições autocráticas. Essa situação geralmente desemboca no acirramento dos ânimos entre as partes, eternizando o impasse e diferindo a solução do conflito, em prejuízo da sociedade, que se vê privada da fruição excelente de serviços públicos. Daí as consequências jurídicas decorrentes do legítimo exercício do direito constitucional de greve no âmbito do serviço público merece exame mais acurado.

Não se pode, num processo de apuração e imputação de responsabilidades, desconsiderar a responsabilidade dos administradores públicos por eventual prática ilícita ou demora na tomada de decisões durante uma greve. Nesse aspecto, Siqueira Neto (1994, p. 2) enfatiza que “O entendimento da distinção entre os prejuízos decorrentes do exercício do direito de greve reputa-se como fundamental, sobretudo na perspectiva de apurar-se as consequências jurídicas dos eventuais abusos cometidos por ocasião de movimentos grevistas”. Não se deve confundir, por exemplo, a responsabilidade pelos prejuízos injustos – abusos – causados pelos grevistas, com a responsabilidade pelos prejuízos justos, decorrentes do regular exercício do direito constitucional de greve.

Não há falar em ausência de amparo legal para a greve de servidores públicos. Como alhures já visto exaustivamente, a Lei Específica de Greve aplicável aos servidores públicos estatutários já foi injungida e inserida no ordenamento jurídico pelo Supremo Tribunal Federal, que concedeu efeito *erga omnes* aos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA.

Adotando a teoria concretista geral, o STF introduziu no ordenamento jurídico pátrio decisões que se equiparam a normas genéricas e abstratas, ou seja, o Supremo exerceu sua função legislativa excepcional. Este ensaio acadêmico não tem por escopo avaliar qualidade de leis injungidas pelo Supremo Tribunal Federal. Sugere-se, entretanto, que esse tema seja oportunamente dissecado pela Academia. Boa ou ruim, o fato é que a decisão injungida pelo STF supriu a lacuna normativa.

Quanto ao conteúdo das normas injungidas pelo Tribunal, preliminarmente, vale destacar que o STF, em sede de controle difuso de constitucionalidade – RCL 6568/SP –, julgou inconstitucional a regra injungida pela própria Corte no MI nº 670/ES, o qual estendia o direito de greve aos policiais civis.

A regra injungida no MI 708/DF permanece em vigor e estabelece, conforme jurisprudência firmada na RCL 4489/PA, a competência para apreciar dissídios coletivos envolvendo servidores públicos estatutários, nos seguintes termos:

- a) competência do STJ: se a paralisação envolver servidores estatutários ou se, mesmo celetistas, houver controvérsia acerca do vínculo, e se for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou, em se tratando de servidores estaduais ou municipais, atingir mais de uma unidade da Federação;
- b) competência do TRF: se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal e envolver servidores estatutários federais; ou se, embora celetistas, haja controvérsia sobre eventuais vícios no vínculo – empregatício ou estatutário;
- c) competência do TJ: se a controvérsia envolver servidores estatutários estaduais ou municipais, ou se, embora celetistas, haja controvérsia sobre eventuais vícios no vínculo – empregatício ou estatutário; e se estiver adstrita a uma unidade da Federação;
- d) competência do TRT: se a greve for de âmbito local – municipal ou envolvendo apenas unidade da federação – e se a controvérsia envolver servidores cujo vínculo seja inequivocamente celetista;
- e) competência do TST: se a greve envolver mais de uma unidade da federação e a controvérsia envolver servidores cujo vínculo seja inequivocamente celetista;

Também permanece em vigor a regra do MI 712/PA, o qual estabelece que a Lei Específica de Greve injungida para os servidores públicos estatutários compreende o conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14 a 15 e 17 da Lei nº 7.783/89, observadas as seguintes condições: a paralisação deve ser apenas parcial; durante a greve serão mantidas equipes de servidores para assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público, cujo comprometimento consubstancia abuso de direito de greve.

Antes do julgamento do MI 712/PA, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal entendia que “se a própria Administração, entretanto, ajustar com os servidores a paralisação das atividades, estará reconhecendo a legitimidade das faltas e não poderá suspender o pagamento dos vencimentos nem efetuar descontos relativos aos dias não trabalhados”.

Vejamos:

GREVE - SERVIDOR PÚBLICO - PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO. Se de um lado considera-se o inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal como de eficácia limitada (Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 22 de novembro de 1996, Ementário nº 1.851-01), de outro descabe ver transgressão ao aludido preceito constitucional, no que veio a ser concedida a segurança, para pagamento de vencimentos, em face de a própria Administração Pública haver autorizado a paralisação, uma vez tomadas medidas para a continuidade do serviço. (STF. RE 185944/ES. 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 17/04/1998. Publ. DJ 26/02/1999)

Conforme anota Cernov (2011, p. 95), antes da decisão do STF nos MI's 670/ES, 708/DF e 712/PA, o STJ adotava o entendimento firmado no RMS 5865/MG (DJ 07.12.98), considerando o desconto legítimo, com fundamento na impossibilidade de exercício do direito de greve por falta de regulamentação. No mesmo sentido, Marinela (2011, p. 688) anota que a jurisprudência pátria, durante muitos anos, considerava que a eficácia da norma do inciso VII, do artigo 37, da Constituição era limitada. Por causa disso, segundo a autora, “os servidores não podiam exercer o direito de greve e, caso o fizessem, essa seria considerada ilegal, o que autorizava o desconto dos dias não trabalhados ou o regime de compensação de horas de trabalho”.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também já se posicionou sobre o tema. Vejamos:

SERVIDOR PÚBLICO – GREVE – DESCONTO DE DIAS PARALISADOS – DESCABIMENTO – Embora a CF/88 tenha reconhecido ao servidor

público o direito de greve, condicionou seu exercício aos limites fixados em Lei Complementar (art. 37, VII), que sabidamente não foi editada, como não o foi também a 'lei específica', que, pela Emenda Constitucional nº 19/98, hoje seria bastante. A mora do legislativo, no entanto, passados 14 anos, não pode impedir o exercício do direito de greve e não autoriza a administração a descontar os dias de paralisação dos vencimentos dos servidores grevistas ou aplicar qualquer outra espécie de sanção, à míngua de autorização legal. (TRF 4ª Região. Reexame Necessário nº 0037358-65.2001.404.7000. Relator: Des. Fed. Valdemar Capeletti. DJU 04/12/2002)

Também havia discussão quanto à possibilidade de devolução de proventos recebidos durante o período de greve. Sobre essa controvérsia o Tribunal de Justiça do Distrito Federal assim decidiu:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECEBIMENTO INDEVIDO. DEVOLUÇÃO. CARÁTER ALIMENTAR. BOA FÉ. RECURSO PROVIDO.

1. Somente a presença da má-fé cumpridamente provada poderá obrigar o servidor público a devolver à administração o que, a guisa de proventos, dela recebeu a mais.

2. O caráter alimentar da verba paga e a boa-fé no seu recebimento tornam inviável a sua repetição.

3. Recurso provido.

(Acórdão n.270746, 20010110256434APC, Relator: ANTONINHO LOPES, Revisor: BENITO TIEZZI, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 14/02/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 15/05/2007. Pág.: 181)

Registre-se, entretanto, que se contra no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário 693.456/RJ, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, que ascendeu ao Excelso Pretório após o Tribunal reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Agravo de Instrumento 853.275/RJ. Nestes autos, a Décima Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro proibiu a Administração de proceder corte ou suspensão de pagamento de salário de servidores grevistas, sem expressa previsão legal, conforme a ementa seguinte:

Mandado de Segurança. Direito de greve. Servidor público estadual. Art. 37, VII CRFB. Existência de "mora" legislativa. Reconhecimento do direito de greve. Ilegalidade no desconto em folha de pagamento dos dias paralisados. Concessão da ordem. Objetiva a reforma da sentença que, nos autos do mandado de segurança, julgou improcedente o pedido, denegando a segurança, no sentido de que a impetrada se absteresse de proceder ao desconto em folha de pagamento dos impetrantes, em decorrência de sua ausência ao trabalho, em greve no período compreendido entre 14/03/06 a 09/05/06 ou, caso a folha de pagamento já tenha sido lançada, para determinar a expedição de folha de pagamento suplementar dos valores descontados. **Princípio da legalidade. A Administração só pode fazer o que a lei determina. Greve. Poder Público em "mora" com a edição de lei de greve específica para o**

setor público. Não se pode falar em corte ou suspensão de pagamento de salários dos servidores. Falta de amparo no ordenamento jurídico legal. Não há norma legal autorizando o desconto efetuado pela apelada na folha de pagamento dos impetrantes. Não se pode proceder ao desconto dos servidores públicos sem a observância do devido processo legal. O desconto do salário do trabalhador grevista representa a negação do direito de greve. Retira do servidor seus meios de subsistência, aniquilando o próprio direito. Ponderação entre a ausência de norma regulamentadora e os princípios do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana, devendo prevalecer estes últimos. Provimento do recurso. Concessão da segurança. (AP 0066937-77.2006.8.19.0001. Rel.: Des. Mônica Maria Costa Di Piero. 16ª Câmara Cível. J. 29/05/2007) [GRIFO NOSSO]

Nestes autos, a Procuradoria Geral da República, em parecer exarado pelo Subprocurador-Geral da República Wagner de Castro Mathias Netto, assim opinou:

Destarte, não há vício na aplicação da Lei nº 7.783/89, por analogia, aos servidores públicos, tampouco é irrazoável a restituição dos valores descontados, cujo ato de devolução, sob pena de criar novo empecilho à efetivação constitucional, não se submete aos requisitos do artigo 100, da CF/88. Dessa forma, o desconto só encontra respaldo legal quando os grevistas atuam de forma arbitrária e desproporcional à garantia do razoável funcionamento da instituição pública, durante o movimento paredista, o que não foi consignado na espécie. Do exposto, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL pelo desprovimento do recurso.

Em 22/05/2015 o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros ratificou o parecer do Ministério Público, opinando “[...] pelo parcial conhecimento e, nessa parte, pelo desprovimento do recurso extraordinário”.

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal, nos MI's 670/ES, 708/DF e 712/PA, os descontos financeiros fundamentados em articulações argumentativas em torno da ausência de amparo legal para a realização de greve dos servidores públicos estatutários não mais prosperam.

Merece destacar, ainda, que o Administrador Público não pode relegar o princípio da legalidade. Nesse diapasão, Justen Filho (2014, p. 997) verbera que “O estado está obrigado a respeitar o devido processo legal no seu relacionamento com o servidor. Isso significa que todas as providências de natureza administrativa que possam representar restrição ou limitação aos direitos pessoais ou funcionais do servidor deverão respeitar um procedimento, norteado pela ampla defesa e pelo contraditório”.

Acrescente-se ao debate que, no regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, vigora o disposto no artigo 45 da Lei 8112/90, que proíbe descontos sobre a remuneração ou provento dos servidores estatutários, salvo por imposição legal, ou mandado judicial. A imposição do inciso I do artigo 44 somente autoriza o desconto financeiro nas hipóteses de faltas injustificadas – inciso I –, atrasos, ausências e saídas antecipadas – inciso II. O obrigatoriedade de compensação também somente se aplica aos casos fortuitos e força maior.

O fato “greve” possui natureza jurídica distinta dos fatos “faltas injustificadas”, “atrasos”, “ausências”, “saídas antecipadas”, “casos fortuitos” e “força maior”.

No âmbito da Lei 8112/90 inexistente amparo legal para determinar compensação de horas de greve nos serviços públicos, os quais são inadiáveis ou essenciais para a sociedade, pela sua própria natureza. Ademais, necessidades inadiáveis, como o próprio nome sugere, não podem ser delongadas. Pretender a compensação nessas atividades soa tão estranho quanto oferecer uma dúzia de pratos de comida para saciar a fome de alguém que passou uma semana sem comer, pretendendo, com essa atitude, colocar em dia almoços e jantares perdidos.

Não é legal o desconto financeiro sem prévia instauração de procedimento administrativo, assegurado o contraditório, a ampla defesa e os meios a ela inerentes. Ademais, a Lei Específica de Greve aplicável aos servidores públicos estatutários, conforme já anteriormente apresentada, autoriza o exercício do direito constitucional de greve, conforme regulado no voto retificado pelo Ministro Eros Grau no MI 712/PA. Em nenhum momento a lei autorizou o desconto financeiro em caso de greve. Descontos financeiros motivados pela ausência de servidor público estatutário afastado pelo fato “greve” não violam meros direitos individuais disponíveis. Também não configuram apenas enriquecimento ilícito da Administração. A violação ao princípio da legalidade, gravado na cabeça do artigo 37 da Constituição, significa, sobretudo, grave violação à ordem pública.

3.5. A responsabilidade da mídia na cobertura de conflitos no serviço público

A imprensa deve agir com responsabilidade ética, buscando sempre a averiguação dos fatos e perspectivas dos envolvidos, na divulgação dos conflitos coletivos instaurados entre o Estado e os servidores estatutários.

Elaborando informes noticiosos de forma franca e imparcial, a imprensa exerce um papel de grande valia na formação da opinião pública e na prevenção da população sobre alternativas aos serviços públicos ameaçados de paralisação.

Não é isso que se tem observado. A mídia tem omitido informações sobre as responsabilidades dos agentes políticos no processo de negociação que precede aos movimentos paredistas.

Diversos recursos são utilizados para promover o falseamento da notícia sobre esses movimentos, dentre os quais destacamos as tabelas e gráficos que servem mais para encobrir e manipular as informações do que para emancipar e informar a opinião pública sobre a justiça das reivindicações.

Temos assistido a grande mídia divulgar notícias falseadas sobre projetos de lei que concedem reajuste a categorias de servidores públicos. A mídia divulga percentuais que visam repor percas acumuladas durante vários anos de inflação, sem a devida cautela de mencionar os índices inflacionários do período, transmitindo a falsa impressão de que aqueles valores serão auferidos injustamente por trabalhadores cujo patrão é o Estado.

Agindo dessa forma, a imprensa realiza sua finalidade informativa às avessas, pois transmite a ideia de que o servidor público estaria sendo agraciado com benesses, lançando a população contra aqueles que sempre estiveram à sua disposição.

Nos termos do Código Brasileiro de Telecomunicações, cabe aos concessionários de serviços públicos de radiodifusão, inclusive televisão, cumprir sua função informativa com responsabilidade; não com conteúdos sensacionalistas.

Na imprensa escrita temos visto editores, caprichosamente, selecionando matérias que vão ao encontro do interesse de grupos políticos e econômicos.

Manchetes, angulação, posição na página, tamanho do texto, tudo tem sido estrategicamente definido, ora para suprimir fatos, como se eles nunca tivessem existido; ora para dar enfoque a conteúdos que a empresa jornalística deseja repercutir. Segundo Marcondes Filho (2009, *apud* Pino, 2015, p. 54), o texto noticioso tem sido “[...] embelezado, limpadado, pintado de novo, como ocorrem com outras mercadorias na prateleira para atrair a atenção do comprador”.

A grande mídia tem usado formulações linguísticas e expressões como “fontes bem informadas” e “porta-voz oficial”, para favorecer um comportamento receptivo da audiência. Nas transmissões televisivas expressões como “o mercado reagiu bem” deixam os telespectadores com sensação de tranquilidade, mesmo diante de notícias sobre decisões políticas que lhes são extremamente prejudiciais.

Do jogo como o texto noticioso resultam informações fragmentadas, parciais e descontextualizadas, que personificam fatos em torno de um único ator social – um político, por exemplo –, ao qual são atribuídas culpas ou glórias; e ignora a atuação de grupos socialmente organizados, conforme o bel-prazer do grupo empresarial de comunicação.

Administradores públicos desprovidos de sensatez também se aproveitam de recursos midiáticos para divulgar informações manipuladas, com o objetivo de trabalhar e moldar a opinião pública contra os servidores estatutários, notadamente por ocasião de movimentos paredistas.

Esse comportamento merece reprimenda. Sugere-se que a lei específica de greve a ser editada pelo Congresso Nacional estabeleça formas de tutelas inibitórias da má-fé na divulgação de fatos relacionados a conflitos coletivos no serviço público.

Considerações finais

Para melhor compreensão do fenômeno da greve no serviço público, fizemos uma retrospectiva da greve, desde sua concepção como fato social até sua consagração como norma constitucional de eficácia contida pelos termos e condições injungidos pelo Supremo Tribunal Federal, nos mandados de injunção nº 708/DF e 712/PA.

O trabalho foi desenvolvido conforme o método científico, ou seja, não foram aceitas como verdades absolutas quaisquer teses, mas apenas aquelas evidentemente certas. Além disso, o problema de pesquisa foi decomposto em tópicos, nos quais as nuances do tema foram intensamente apreciadas.

Antes da Proclamação da República não houve nenhum movimento tipicamente grevista no Brasil. A concentração de renda nas mãos de uma pequena elite aquinhoadada com dádivas da colonização, em oposição a uma massa de trabalhadores marginalizados, inclusive subjugados com as chagas do trabalho escravo, inviabilizou a formação das condições propícias ao desenvolvimento das relações de trabalho da forma como atualmente observamos.

No limiar da Proclamação de sua República, o Brasil, tendenciosamente, tipificou a greve como delito, para, ato contínuo, classificá-la como liberdade, como se os trabalhadores, em sua maioria rurais, analfabetos e desprovidos de recursos suficientes para satisfazer suas necessidades primárias, conforme historiografia da época, pudessem fazer frente à classe patronal, constituída essencialmente por senhores abastados.

Ao contrário do esperado pelas elites brasileiras, os trabalhadores nunca aceitaram pacificamente a exploração de sua mão de obra, ainda que equivocadamente legitimada pelo ordenamento jurídico. Aliás, nem mesmo os agrilhoados pelo jugo da escravidão jamais aceitaram pacificamente a exploração de sua força de trabalho. Tanto é que pesquisa realizada pelo Professor Donald Ramos, do Departamento de História da Universidade Estadual de Cleveland (EUA), consignada pela Ministra Rosa Weber na ADI 3239/DF, aponta que durante os 350 anos de escravidão no Brasil milhares de pequenos quilombos pontilharam o país, desde os Pampas à Amazônia, fato que indica alta taxa de reação àquele sistema de exploração.

O enquadramento dos movimentos paredistas nas legislações criminais e a ingerência do Estado brasileiro na organização dos sindicatos denuncia os esforços governamentais para manter os trabalhadores sob rédeas curtas.

Desde a Revolução de 1930 o Estado brasileiro tem transformado sindicatos em instrumentos para amaciar o contato entre empregadores e empregados.

Ainda hoje há sindicalistas que se prestam a acondicionar os trabalhadores, inclusive servidores estatutários, a renunciar a alguns direitos sociais.

Nas cavalgaduras, pelego é uma peça de selaria que se coloca sobre o arreio para tornar o assento do cavaleiro mais confortável. Daí o emprego do termo “pelego”, para denominar lideranças sindicais que se prestavam a defender interesses divorciados dos anseios dos trabalhadores durante a Era Vargas. Hoje no serviço público o termo mais adequado para identificar essas lideranças não é o “pelego”, mas o “baixeiro”, já que aquele pressupõe o contato direto com o Chefe do Executivo, enquanto que este evidencia o contato apenas com os servidores.

É nesse contexto que se inserem os trabalhadores vinculados ao Estado por liame de natureza jurídico-administrativa, ainda que uma parcela de juristas e doutrinadores insista em perpetuar a ideia de que sua condição de agente público possa afastar-lhes direitos e conquistas sociais positivados em leis modernas e na Constituição de 1988.

Governos, tendenciosamente, tem negado o direito de greve aos trabalhadores, com destaque para a categoria daqueles vinculados ao Estado por regime estatutário.

Até o Supremo Tribunal Federal, num primeiro momento, esvaziou o direito de greve dos trabalhadores estatutários, ao fundamento de impossibilidade jurídica, face à ausência de lei que impusesse termos e limites ao exercício da greve no serviço público, mesmo com o direito grafado nitidamente no inciso VII do artigo 37 da Constituição de 1988.

Em 25 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal corrigiu seu posicionamento. A Corte adotou a teoria concretista geral e concedeu efeito *erga omnes* aos Mandados de Injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA, cujos acórdãos passaram a integrar a norma regulamentadora do direito de greve dos servidores estatutários. Desde então, inexistente lacuna normativa no que tange à regulamentação

do direito de greve dos servidores públicos estatutários. Aliás, o que se constata é a tentativa reacionária de esvaziamento ilegal e inconstitucional do direito de greve dos servidores públicos, por meio de corte do pagamento dos salários referente aos dias paralisados, em situações em que as greves são legalmente deflagradas.

O Mandado de Injunção nº 712/PA suplementou a lacuna normativa do inciso VII do artigo 37 da Constituição, com aplicação da Lei 7783/89, à exceção dos artigos 10 a 13 e 16, para possibilitar a fixação de regime mais severo, conforme as especificidades do serviço, a critério do Tribunal competente para processar e julgar os dissídios de greve e incidentes dele decorrentes, nos termos do MI 708/DF.

O Mandado de Injunção nº 708/DF fixou os Tribunais competentes para processar e julgar os dissídios coletivos e medidas cautelares eventualmente incidentes, relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis.

A norma regulamentadora do direito de greve dos servidores estatutários foi injungida pelo Supremo Tribunal Federal, mas a lacuna normativa foi suprida de forma precária. Tanto é que o próprio Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a norma injungida por aquela Corte no MI 670/ES, que estendia o direito de greve aos policiais civis.

Sempre que uma campanha salarial é deflagrada no serviço público, principalmente pelos servidores federais, a questão da regulamentação da greve no serviço público é pautada na agenda da mídia que, irresponsavelmente, omite a indisposição do Estado em negociar, induzindo com essa atitude a população a crer que a culpa das paralisações são dos próprios servidores públicos.

A lacuna foi suprida, mas o Congresso Nacional permanece em mora, desde um quarto de século após a promulgação da Carta de 1988. Os congressistas podem e devem aperfeiçoar a norma injungida pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive para possibilitar a implementação de instrumentos aptos a prevenir a paralisação nos serviços públicos, podendo, inclusive, inspirar-se no sistema português, que prevê a regulamentação antecipada, por heterocomposição, dos serviços mínimos durante os movimentos paredistas; no sistema de alarme social adotado pela França, que identifica e soluciona conflitos antes que eles tomem proporções alarmantes; e no sistema italiano, que implementou a Comissão de Garantia, responsável por priorizar o diálogo social e garantir que as partes respeitem os procedimentos de conciliação e a manutenção dos serviços mínimos.

A lei regulamentadora do direito de greve previsto no inciso VII do artigo 37 da Constituição deverá ser editada pela União. O Congresso Nacional deve regulamentar a matéria, levando-se em consideração que os direitos sociais não retrocedem.

Os congressistas dispõem de instrumentos hábeis para regulamentar o direito de greve no serviço público, com sobriedade, podendo realizar audiências públicas e solicitar pareceres de especialistas indicados pelo Governo e pelas confederações sindicais.

É certo que a lei regulamentadora não poderá dispor sobre todos os serviços públicos, e nem mesmo sobre todos os aspectos de determinados serviços públicos. Essa situação foi, inclusive, prevista pelo STF (MI 708/DF), que autorizou os tribunais competentes a fixar regime mais severo, conforme as especificidades do serviço prestado.

Sugere-se que a lei específica de greve no serviço público, a ser editada pelo Congresso Nacional, estabeleça diretrizes gerais, inclusive ratificando expressamente a proibição do corte de ponto nas paralisações realizadas nos termos e limites da lei, bem assim os procedimentos a ser necessariamente adotados para a prevenção e composição do conflito, e estipulando tutelas inibitórias da má-fé na divulgação de fatos relacionados aos conflitos coletivos no serviço público. A lei deverá fixar prazo para que os entes federados, os poderes e órgãos públicos expeçam regulamentação específica no âmbito das repartições, observadas necessariamente as balizas fixadas pelo Congresso Nacional.

Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2009 – 17ª Ed.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho; GERNIGON, Bernard; GUIDO, Horacio; et al. **A negociação coletiva na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 232 p.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 2004.

BOMENY, Helena. **Os intelectuais da educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003 - 2. ed.

CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. 144p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013 – 26ª Ed. rev., ampl. e atual.

CERNOV, Zênia. **Greve de servidores públicos**. São Paulo, LTr, 2011.

Definitive Report – Report No 287, June 1993. Case No 1617 (Ecuador) – Complaint date: 01-OCT-91. Disponível em <<http://www.ilo.org>>. Acesso em 03/05/2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007 - 6. ed.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

ESTILLAC, Advogados & Associados. **Parecer jurídico**. Administrativo. Servidores públicos. Incorporação do percentual de 13,23% aos vencimentos dos servidores do MPU e CNMP. Reajuste anual. Leis nº 10697 e 10698. Vantagens pecuniárias individual. Possibilidade. PP 0.00.000.000419/2015-56. Órgão: CNMP. Relator: Walter de Agra Júnior. Brasília, 2015.

FALCONERI, Luís; NOGUEIRA, Vanessa. **As relações entre jornalismo e capitalismo em O Capital de Notícia de Ciro Marcondes Filho**. Belo Horizonte: FUMEC, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos e STF**. Revista TST, Brasília, Vol. 76, nº 2, p. 33-42, abr/jun 2010.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2003 - 48ª ed.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Forense 2011 - 5ª ed. rev. atual. e ampl.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011. 15. ed. rev., atual. e ampl.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Niterói: Impetus, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008 – 34ª Ed.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001 – 13ª Ed., rev., ampl., e atual.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014 – 31ª Ed. rev. e atual.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. 446p – 13. Ed. rev. e atual.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Márcio André Medeiros. **O direito de greve no serviço público**. Curitiba: J. M. Livraria Jurídica e Editora, 2012. 250p.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. Saraiva, 2001 - 17. ed. rev. e atual.

PINO, Jhonathan Wilker da Silva. **A crônica de Lourenço Diaféria e a poetização do cotidiano na imprensa brasileira**. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008. 926p.

SILVA. Antônio Álvares da. **Greve no serviço público depois da decisão do STF**. São Paulo: LTr, 2008. 184p.

SILVA. Antônio Álvares da. **Competência da justiça do trabalho para o julgamento de conflitos coletivos de trabalho dos servidores públicos**. Belo Horizonte: UFMG, 2008?. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/442/281>>. Acesso em 22/05/2015.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. 934p.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Controle de políticas públicas na justiça do trabalho**. São Paulo: Revista de Direito do Trabalho, 2008 – Vol. 131, p. 96

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direito de greve e responsabilidade civil**. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, Vol. 87, jul 1994.